

# UNNTAKENE FRA REGELEN – OM ENDRINGER I VARIGHET PÅ AAP OG AVVIKLINGEN AV KARENSÅRET

Av Ida Bring Løberg<sup>1</sup>

## Sammendrag

*I 2022 ble det gjort endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP), som gir flere muligheter for å forlenge stønadsløpet. Før kunne brukere få et unntak fra treårsregelen, dersom helse var til hinder for å avklare arbeidsevnen i løpet av stønadsperioden. Nå kan brukere som har gode utsikter for å komme i arbeid i løpet av det neste året få et unntak, noe som gjør vurderingene mer framoverskuende. Endringene innebærer et skifte fra fortidsskjønn til fremtidsskjønn – fra å dokumentere hendelser som har skjedd til å vurdere brukerens fremtidsutsikter. I tillegg ble karensåret avviklet, noe som innebærer at brukere kan søke om AAP igjen umiddelbart etter endt stønadsperiode.*

*I artikkelen undersøker jeg hvordan veiledere erfarer og praktiserer regelverksendringene fra 2022, herunder unntak fra treårsregelen og hvorvidt intensjonen bak regelverket blir ivaretatt. Intensjonen er at stønadsløpet skal tilpasses individuelle behov, uten å bli en passiv form for inntektssikring. Endringene skal også hindre uhensiktsmessige brudd i oppfølgingen. Dataene består av intervjuer med ansatte fra Nav-kontor og Nav arbeid og ytelse (NAY).*

*Det er tre hovedfunn. Det første er at dagens regelverk gir større fleksibilitet, men det kan også forlenge stønadsløpene. Fleksibiliteten gir, i tråd med intensjonen, større rom for å tilpasse varigheten til brukerens unike situasjon. Dette kan hindre uhensiktsmessige brudd i oppfølgingen. Likevel kan mer tid også ta noe av hastverket ut av avklaringsprosessen. Det kan derfor være vanskelig å realisere lange og aktive stønadsløp på samme tid, noe som innebærer en risiko for at AAP blir en mer passiv form for inntektssikring.*

*Det andre funnet er at veilederne tenderer mot å bruke nåtidsskjønn fremfor fremtidsskjønn i unntaksvurderingen. De fokuserer altså i større grad på aktiviteten brukeren deltar i på vurderingstidspunktet enn brukerens utsikter for å komme tilbake i arbeid.*

*Det siste funnet er at forholdet mellom lokalkontorene og NAY virker mer harmonisk enn før. Tidligere oppstod det konflikt fordi NAY overprøvde skjønnsutøvelsen lokalt. Nå legger ikke NAY seg opp i innholdet i skjønnsutøvelsen i unntaksvurderingene, men kontrollerer om innstillingen er begrunnet.*

<https://doi.org/10.60847/NAV.5588>

<sup>1</sup> Takk til alle som har bidratt til denne artikkelen. Heidi Nicolaisen har bidratt med faglige innspill og korrekturlesing. Ingar Heum, Eirik Grønlien, Eirik Mundahl Håkenstad og Thea Brammer Larsen har hjulpet meg med fagspørsmål relatert til hhv. skjønn, statistikk, AAP og kontorstørrelser. Hanne Haugen-Jordheim, Kine Lillefjære Sætre og Ingrid Carina Kobbenes har gitt innspill relatert til forskningsdesign og tolkning av regelverket.

## Innledning

Arbeidsavklaringspenger (AAP) sikrer brukeren inntekt i en periode hvor Nav avklarer deres arbeidsevne. AAP gis til brukere som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, men som har utsikter for å komme tilbake i arbeid. Ytelsen er derfor tidsbegrenset. Per i dag, kan AAP gis i inntil tre år, og stønadperioden kan forlenges i inntil ytterligere to år. I løpet av perioden skal brukerens arbeidsevne avklares mot arbeid eller uføretrygd, eventuelt en gradert arbeidsevne.

Reglene for AAP har vært endret flere ganger. I 2022 ble det gjort endringer i varighetsbestemmelsen på AAP (Folketrygdloven, 1997, § 11-12). Før denne endringen kunne brukere få unntak fra treårsregelen, dersom sykdom, skade eller lyte var hovedårsak til at brukerens arbeidsevne ikke hadde blitt avklart i løpet av perioden, og a) brukeren først etter langvarig utredning hadde startet med medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller b) ikke kunne kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak i løpet av AAP-perioden. Nå kan unntak innvilges dersom brukeren er i arbeid og kan øke sin arbeidsevne, eller om brukeren er nær ved å komme i arbeid. I begge tilfeller må brukeren ha, eller kunne oppnå, en arbeidsevne på mer enn 50 % i nær fremtid. Både før og etter regelverksendringen har brukere kunnet få unntak dersom de deltar i opplæringstiltak (Folketrygdloven, 1997, § 11-12). Endringene innebærer dermed en dreining i perspektiv, fra å vurdere brukerens helsesituasjon til å vurdere brukerens muligheter for å komme i arbeid. Karensåret, som tidligere var hjemlet i § 11-31, ble også avviklet. Før måtte brukere vente i 52 uker før de kunne søke om AAP på nytt. Nå kan man søke om AAP igjen umiddelbart, dersom arbeidsevnen ikke er ferdig avklart og man ikke kvalifiserer for unntak (Folketrygdloven, 1997, § 11-31).<sup>2</sup> Oppsummert innebærer regelverksendringene flere muligheter for å forlenge stønadsløpet utover tre år.

Tidligere er det undersøkt hvordan stønadens varighet påvirker avklaringsstid. Forskningen viser at kortere

stønadsløp kan gi raskere avklaringer og øke overgangen til både arbeid og uføretrygd (Myhre & Kann, 2022). Kortere stønadsløp kan imidlertid også føre til for lite tid til avklaring og at veiledere vurderer uføretrygd tidligere enn optimalt for å sørge for inntektssikring (Ekelund, 2022). Antallet AAP-mottagere har økt siden starten av koronapandemien (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2025a). Selv om dette handler om at flere brukere starter på AAP, har også antallet brukere med varighet utover tre år økt siden regelverksendringene i 2022 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2025a; Kann & Grønlien, 2024). Den generelle trenden fra 2020 og frem til i dag viser en redusert overgang til uføretrygd (Kann & Grønlien, 2024). Litteraturen viser også at andre forhold enn varighet kan påvirke hvor lang tid det tar å avklare brukerens muligheter for å komme i arbeid, slik som kompleksiteten i brukerens sak, tilgjengelige ressurser, behandlingstider i helsevesenet og arbeidsmarkedet, for å nevne noen (Ekelund, 2022; Kann & Grønlien, 2024; Proba, 2024). Det er imidlertid mindre forskning på hvordan de seneste regelverksendringene utspiller seg i praksis.

Formålet med denne artikkelen er å undersøke hvordan førstelinjen erfarer og praktiserer regelverksendringene fra 2022, herunder om praksisen støtter opp om intensjonen bak regelverket. Dette gjøres ved hjelp av tre delproblemstillinger:

- Hvilke erfaringer har førstelinjen med endringene i varighetsbestemmelsen og avviklingen av karensåret?
- Hvordan vurderer førstelinjen unntak fra treårsregelen?
- Hvordan harmonerer førstelinjens praksis med intensjonen bak regelverksendringene?

Den første problemstillingen handler om førstelinjens erfaringer med regelverksendringene fra 2022. Den andre problemstillingen handler om hvordan regelverket praktiseres, herunder arbeidsdelingen mellom lokalkontorene og Nav arbeid og ytelser (NAY). Jeg fokuserer her på unntaksvurderingen fremfor avviklingen av karensåret, ettersom endringene i varighetsbestemmelsen skal gjøre vurderingen mer framoverskuende, noe som innebærer en forventet endring i praksis. Den tredje problemstillingen handler om

<sup>2</sup> Endringene i § 11-12 og § 11-31 trådte i kraft 01.07.2022 (endret ved lov nr. 72/2022).

hvorvidt denne praksisen ivaretar intensjonen bak regelverket. Intensjonen er at AAP-løpet skal kunne tilpasses individuelle behov, uten at det blir en generell inntektssikring ved sykdom (Prop. 114 LS (2021-2022)). Regelverksendringene skal også bidra til at flest mulig blir ferdig avklart innen stønadsperioden avsluttes og hindre uhensiktsmessige brudd i pågående oppfølging (Prop. 114 LS (2021-2022)). Problemstillingene vil bli besvart ved hjelp av data fra kvalitative intervjuer med veiledere på Nav-kontor og saksbehandlere i NAY. Informantene er valgt fordi lokalkontorene skriver innstilling til unntak og NAY

fatter selve vedtaket. Jeg bruker førstelinje som en fellesbetegnelse for disse informantene.

Førstelinjen vurderer behov for oppfølging og bistår brukerne. De avgjør hvem som får hjelp og hvem som ikke får det, og har dermed både en hjelpe- og kontrollfunksjon (Levin, 2021). Regelverket setter imidlertid rammene for skjønnsutøvelsen, og graden av skjønn vil derfor variere mellom ulike oppgaver. Tidligere forskning har vist at veiledere har et stort rom for å utøve skjønn i vurderingen av brukerens arbeidsevne, men at det er mindre rom for skjønn i unntak-

### Varighet på arbeidsavklaringspenger (AAP)

AAP sikrer brukeren inntekt i en periode, hvor Nav avklarer arbeidsevnen. Avklaringen består av ulike aktiviteter som kan oppklare eller forbedre brukerens muligheter for å komme i arbeid, slik som behandling, tiltak, kurs og veiledning. Brukeren har aktivitetsplikt og må derfor aktivt bidra til denne prosessen. Dermed er AAP både en stønad og en ordning (Sadeghi mfl., 2024).

Brukere kan i utgangspunktet motta AAP i inntil tre år, mens Nav avklarer deres arbeidsevne. Denne treårsgrensen omtales også som «makstid» - et begrep som referer til hvor lenge en bruker ordinært kan ha en stønad. Dersom arbeidsevnen ikke er ferdig avklart i løpet av de tre årene, kan det være aktuelt å forlenge stønadsperioden, enten ved å gi et unntak fra treårsregelen eller ved å søke om AAP igjen. Om lag 36 % fortsetter å motta AAP etter tre år (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2025b). Av brukere som går ut maks-tid, viser anslag for 2024 at rundt 30 % får unntak og 45 % får innvilget ny AAP-periode. Om lag 10 % av de som går ut makstid er under vurdering for uføre (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2025b).<sup>3</sup>

Det er mulig å forlenge stønadsperioden i inntil to år til, dersom brukeren er nær ved å komme i arbeid. Denne forlengelsen omtales også som et «unntak», ettersom den innebærer et unntak fra treårsregelen. Unntak kan innvilges dersom brukeren er i arbeid og har utsikter til å øke arbeidsevnen, eller er nær ved å komme seg i arbeid (Folketrygdloven, 1997, § 11-12). Konkret skal veilederen vurdere om brukeren vil kunne øke arbeidsevnen til mer enn 50% i løpet av det neste året. Et eventuelt unntak innvilges for et år av gangen. Relevante vurderingsmomenter kan være om brukeren har en plan for å komme i arbeid med tilhørende aktiviteter, skal delta i arbeidsrettet aktivitet, har plan om videre behandling som kan øke arbeidsevnen eller prognoser som tilsier at den kan forbedres (Arbeids- og inklude-

ringsdepartementet, 2025). Unntak kan også innvilges dersom brukeren er i opplæringstiltak (Folketrygdloven, 1997, § 11-12). Nav-kontoret skriver en innstilling i saken, men det er NAY som fattet det formelle vedtaket om unntak. Innstillingen sendes til NAY i et forvaltningsnotat, som består av noen avhukingsalternativer og et fritekstfelt:

#### Nav-kontorets innstilling § 11-12

Er vilkårene for forlengelse etter § 11-12 oppfylt?

[ ] Ja, § 11-12 andre ledd er oppfylt. Brukeren er i jobb og har eller kan oppnå en arbeidsevne på mer enn 50 prosent i løpet av et år

[ ] Ja, § 11-12 andre ledd er oppfylt. Er ikke i jobb, men er nær ved å bli satt i stand til å skaffe eller gå tilbake i arbeid og kan oppnå en arbeidsevne på mer enn 50 prosent i løpet av et år

[ ] Ja, § 11-12 tredje ledd er oppfylt. Brukeren deltar i et opplæringstiltak

[ ] Nei, vilkårene for forlengelse er ikke oppfylt

#### Begrunnelse

- Gi en kort begrunnelse for innstillingen. Vis til dokumentasjonen (husk dato) som er relevant for resultatet, for eksempel opplysninger fra behandler, aktivitetsplan, oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, tiltaksrapport, rådgivende leges vurdering, når utdanningen starter, mv. [obligatorisk fritekst uavhengig av valg]

Nav-kontoret skal vurdere brukerens rett til unntak først (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025). Dersom brukeren fremdeles har omfattende bistandsbehov, kan hen søke om AAP igjen. Søkningen vurderes etter ordinære vilkår. Innvilgelse innebærer at brukeren starter på en ny treårsperiode med AAP. Brukeren kan starte på stønadsperioden umiddelbart, ettersom karensåret har blitt avviklet. Vedtakene gjøres for ett år av gangen.

<sup>3</sup> Statistikken er upublisert/fremdeles under arbeid, og tallene beskrives derfor som anslag.

### Nav-kontorene og Nav arbeid og ytelser (NAY)

Nav-kontorene har ansvaret for den arbeidsrettede oppfølgingen av brukere. Her arbeider førstelinjen med veiledning og saksforberedelse, og omtales som veiledere (Strømhaug mfl., 2022). Veilederne har egne porteføljer av brukere, som de følger opp over tid og har direkte kontakt med.

NAY er sentraliserte saksbehandlingsenheter som behandler søknader om ytelser. Enhetene ble opprettet for å avlaste lokalkontorene og frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølging (Arbeidsdepartementet, 2010). De sentraliserte fagmiljøene skulle også gi stordriftsfordeler, forbedre kvaliteten i saksbehandlingen og støtte opp om likebehandling (Arbeidsdepartementet, 2010). Saksbehandlere i NAY har

ikke egne porteføljer eller følger opp brukeren fast, slik veiledere på lokalkontorene gjør. De er også skjermet for direkte brukerhenvendelser.

Ideen bak denne todelte organiseringen var at saksbehandlingsoppgaver, som ikke krever nærhet til brukeren, kunne løses av sentraliserte forvaltningsenheter (Arbeidsdepartementet, 2010). Dermed innebar opprettelsen av dem en form for oppgave- og arbeidsdeling (Andreassen mfl., 2011). Erfaringer har imidlertid vist at denne arbeidsdelingen kan være en kilde til konflikt mellom lokalkontorene og NAY, og at den kan skape dobbeltarbeid (Fossestøl mfl., 2014).

svurderingene (Djupvik & Eikås, 2024). Djupvik and Eikås (2024) argumenterer dessuten for at NAY overprøver lokalkontorets innstilling om forlengelser, noe som innskrenker skjønnsrommet lokalt. Vilårene for unntak har imidlertid blitt endret siden – fra å vurdere om det er helseårsaker til at brukeren ikke er ferdig avklart til å vurdere om bruker har eller kan oppnå en arbeidsevne på mer enn 50%. Endringene gjør vurderingen mer fremadrettet: «Det er et unntak som er framoverskuende og arbeidsrettet» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025, § 11-12 andre ledd, 1. avsn.). Dermed indikerer endringene en dreining fra fortidsskjønn til fremtidsskjønn. Fortidsskjønnet er tilbakeskuende (Heum, 2014). Det tar utgangspunkt i historikk for å vurdere en sak, noe som gjør vurderingene dokumenterbare og etterprøvbare. Fremtidsskjønnet er derimot framoverskuende. Det er en form for prognose, som sier noe om hva førstelinjen tror vil skje i fremtiden. Historikk kan brukes for å begrunne fremtidsskjønnet, men fremtidige hendelser kan likevel ikke dokumenteres empirisk på samme måte som fortidsskjønnet på vurderingstidspunktet (Heum, 2014). Førstelinjen må derfor bruke skjønnsrommet mer aktivt når de vurderer brukerens fremtidsutsikter, ettersom det er et større sprang mellom dokumentasjon og vurderingens utfall. På tross av at endringen i unntakskriteriene prioriterer brukere som står nærme arbeidsmarkedet, vil brukere med større bistandsbehov kunne søke om AAP igjen umiddelbart etter endt treårsperiode. Disse ivaretas dermed gjennom avviklingen av karenstiden.

### Data og metode

Denne analysen er basert på intervjuer med 13 ansatte i Navs førstelinje, som vist i Tabell 1. Tidligere studier har vist at dette antallet intervjuer ofte er tilstrekkelig for å oppnå metning i empiriske studier (Henink & Kaiser, 2022), spesielt når informantene eller oppgavene er homogene. Det er likhetstrekk mellom informantene og oppgavene i denne studien, ettersom alle informantene har erfaring med å vurdere unntak fra treårsregelen. Det er flest veiledere blant informantene, som følger opp AAP-brukere lokalt og har erfaring med å tilrå unntak. Noen av dem har også andre roller i tillegg til veilederrollen, slik som fag- og lederansvar. Sistnevnte er ofte tilfelle ved mindre kontor, der man gjerne har flere roller. Jeg intervjuet også to saksbehandlere fra NAY, som har erfaring med å fatte vedtak om unntak fra treårsregelen. Intervjuene ble gjennomført i desember 2024 og januar 2025.

Tabell 1. Informanter

| Kontorkjennetegn   | Antall informanter |
|--------------------|--------------------|
| Stort kontor       | 2                  |
| Stort kontor       | 2                  |
| Mellomstort kontor | 2                  |
| Mellomstort kontor | 2                  |
| Lite kontor        | 1                  |
| Lite kontor        | 1                  |
| Lite kontor        | 1                  |
| NAY                | 2                  |

Jeg har rekruttert informanter fra kontorer av ulike størrelse og som har ulike ansienniteter. Det er grunn til å tro at begge utvalgskriteriene kan forme førstelinjens praksis. Kontorstørrelse kan påvirke organiseringen av oppgaven og graden av spesialisering (Fosseth mfl., 2014). Jeg har derfor rekruttert informanter fra små, mellomstore og store kontor. Kontorstørrelse er ikke relevant for rekrutteringen av NAY-informantene, ettersom NAY er sentraliserte enheter som arbeider med saker fra hele landet. Utvalgskriteriet ga også en viss geografisk spredning, med informanter fra syv ulike fylker.

Informantene som er plukket har ulike ansienniteter, ettersom erfaring kan påvirke hvordan førstelinjen utøver sitt skjønn. Erfarne veiledere har en tendens til å utøve mer skjønn enn veiledere med mindre erfaring (Olaison mfl., 2020), og de handler i mindre grad i samsvar med policy signaler (Assadi & Lundin, 2018). Jeg ba derfor om én informant med lenger ansiennitet (mer enn 3 års erfaring) og én med kortere ansiennitet (mindre enn tre års erfaring) fra hvert av de mellomstore og store kontorene. Det er imidlertid utfordrende å rekruttere etter disse kriteriene ved mindre Nav-kontor med få ansatte som arbeider med AAP. På grunn av dette er det kun rekruttert én informant fra hver av de minste kontorene, og det er her sett bort fra ansiennitetsprinsippet.<sup>4</sup>

Informantene ble rekruttert via mellomledere. På tross av utvalgskriteriene, sendte NAY og flere av lokalkontorene kun ansatte med lang erfaring. Dette kan ses som en form for «creaming», hvor lederne har sendt sine beste kandidater. Tendensen forsterkes av at informantene med ansiennitet over tre år har lang erfaring, med cirka 22 års erfaring i snitt. Kun tre av informantene har mindre enn tre års erfaring. På grunn av den lange ansienniteten kan vi forvente at informantene vil bruke skjønnsrommet sitt aktivt. Det er flest kvinner blant informantene, slik det også er i Navs førstelinje ellers.

Jeg gjennomførte semistrukturerte intervjuer, noe som innebærer bruk av intervjuguide, men som også gir rom for å følge opp uventede funn. Informantene ble spurt om erfaringer med regelverket og hvilke vurderinger de gjør mot slutten av treårsperioden. Informanter med lang ansiennitet ble også spurt om deres erfaringer med det gamle regelverket. Erindringsdata har imidlertid begrensninger. Informanter kan glemme over tid og det er en risiko for at de gjenir det de opplever som minneverdig. Hovedfokuset er derfor på vurderingen av brukere som nærmer seg treårsgrensen, ettersom regelverksendringene i hovedsak angår slutfasen av avklaringsperioden. Intervjuene ble tatt opp på diktafon og transkribert. Én informant samtykket ikke til bruk av lydopptak og det ble tatt notater fra dette intervjuet, som bestod av en blanding av stikkord og direkte sitat. Denne informanten har også fått sitatsjekk. Det er få informanter og lokalkontor i studien, noe som øker risikoen for at informantene kan bli gjenkjent. Jeg navngir derfor hverken informanter eller lokalkontor.

### **Denne undersøkelsen er bestilt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har bestilt denne undersøkelsen gjennom tildelingsbrev. Den gjennomføres av Forskningsseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. På tross av at direktoratet er underlagt AID, skal det også fungere som en uavhengig faglig rådgiver for departementet (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2008). I praksis innebærer dette at AID kan bestille undersøkelser fra direktoratet, men ikke resultater. Det ligger likevel makt i hvor forskningsfokuset rettes – et fokus som kan fremheve enkelte fenomener og gi mindre oppmerksomhet til andre.

Det har vært dialog mellom AID og direktoratet om denne artikkelen. Dialogen følger samme oppsett som departementet bruker i oppfølgingen av ekstern forskning. Dette inkluderer et møte i forkant av datainnsamlingen, et møte etter datainnsamlingen og et møte i forbindelse med utkast av artikkelen. AID har kunnet gi tilbakemeldinger på forskningen ved alle disse anledningene. Departementet har blant annet gitt innspill på undersøkelsens omfang, herunder problemstilling og antall kontorer, som er tatt til følge – samt hjulpet til med tolkningen av regelverket. Det er imidlertid Redaksjonsrådet i Arbeid og velferd som har vurdert artikkelens kvalitet, ikke departementet. Rådet består av ansatte i Forskningsseksjonen og ressurspersoner fra ulike fagavdelinger i Nav.

<sup>4</sup> For mer informasjon om operasjonalisering av utvalgskriteriene, se Vedlegg 1.



Jeg kodet dataene tematisk, som innebærer å sortere data i finmaskede kategorier og begrepsfeste dem (Clarke & Braun, 2017). Målet med en tematisk koding er å identifisere meningsfulle mønstre i dataene. Kodingen var basert på en induktiv tilnærming, som innebærer at det empiriske datamaterialet brukes som utgangspunkt for å lage kodene. Fordelen med en induktiv tilnærming er at den gir praksisrelevant kunnskap.

## Funn

### Fleksible løp, men lenger løp

Dagens regelverk gir flere muligheter for å forlenge stønadsløpet, noe som veilederne mener er nødvendig for å tilpasse løpene til den enkelte bruker. Veilederne trekker frem to grupper av saker som avklares i løpet av den ordinære treårsperioden. Den første gruppen er brukere som kan returnere til arbeid innen tiden, og de beskrives som de friskeste brukerne. De har gjerne høy utdanning, som er kompatibel med arbeidsmarkedet. Flere av veilederne trekker også frem at dette er brukere som er motivert for arbeid: «Jeg syntes de har en større 'drive'» (Veileder 10, stort kontor). Den andre gruppen er de som raskt kan innvilges en uføregrad. Denne kjennetegnes gjerne av akutte og alvorlige hendelser, som plutselig reduserer arbeidsevnen, slik som bilulykker, hjerneslag og enkelte kreftformer. Det er imidlertid flere grunner til at noen brukere trenger mer tid enn tre år. Eksempler inkluderer sakens kompleksitet, tilgjengelige ressurser og brukers motivasjon. Kjø i helsevesenet trekkes likevel frem som en hovedutfordring blant veilederne:

*«Det handler om noe så elementært som kjø i helsevesenet. Altså hvis det er et eller annet som skal repareres, og du ikke kommer inn før det har gått et halvt år eller kanskje et år. Og så skal du ha en opptrening og en restitusjon. Så i noen tilfeller går tiden uten at du kan gjøre så forferdelig mye med det.»*

(Veileder 3, lite kontor)

Flere av informantene påpeker at brukerens situasjon er unik, noe som påvirker hvor lang tid det tar å avklare deres arbeidsevne. Dette handler til dels om brukerens helsesituasjon, men også om hvilke forut-

setninger de har når de kommer inn på AAP. Brukere som allerede har startet med avklaring, behandling eller med kvalifisering for oppstart har gjerne et bedre utgangspunkt. Det har også brukere som kommer inn med et arbeidsforhold. Nå kan imidlertid stønadsløpet tilpasses den enkeltes brukers situasjon:

*«Vi sier jo det at hvis du har behov for noe mer, så skal du få mer. Men skal vi innvilge ett år eller skal vi innvilge tre år? Det er strengt tatt det som er vurderingen.»*

(Saksbehandler 2, NAY)

Stønadsløpet kan forlenges, enten i form av et unntak eller at bruker kan søke om AAP igjen umiddelbart. Veilederne forklarer at den sistnevnte gruppen gjerne står langt fra arbeid. Helseutfordringene er ofte kroniske eller sammensatte, og vanskelige å løse med en isolert behandling eller tiltak. Flere av eksemplene inneholder også en grad av smerteproblematikk. Enkelte veiledere påpeker også at brukere i denne gruppen gjerne er på vei mot uføretrygd, men at det er behov for mer tid for å teste og dokumentere brukers arbeidsevne.

Brukere kunne få unntak før, men under andre betingelser. De kunne også søke om AAP igjen, men karensåret innebar et brudd i stønaden før en eventuell gjenoppstart. Selv om brukerne ikke mistet retten til oppfølging i karensperioden, kunne bruddet skape usikkerhet blant brukere og øke fokuset på inntekts-sikring, noe som kunne ta fokus vekk fra arbeidsrettet oppfølging. Veilederne opplevde også at enkelte brukere forsvant ut av Nav, dersom de ikke hadde rett på andre former for økonomisk støtte, slik som økonomisk sosialhjelp. Dermed kunne et brudd i stønaden også føre til et brudd i oppfølgingen. Flere av informantene påpeker dessuten at karens ikke gjorde brukerne friskere. Veilederne er derfor enige om at karensåret ikke var hensiktsmessig: «Det er veldig bra at karensåret ble fjernet» (Veileder 4, lite kontor). Fleksibiliteten i dagens regelverk kan dermed gi bedre kontinuitet, men resulterer også i lenger stønadsløp:

*«Jeg føler at de går i tre år. Og ofte begynner på nytt igjen eller ja. (...) Det er jo en del av dem som blir avklart i løpet av de tre årene, men jeg føler mange i min portefølje går lenge.»*

(Veileder 13, stort kontor)

Veilederen beskriver hvordan stønadsløpene har blitt lenger – en oppfatning som også går igjen hos NAY, som behandler et langt større volum av saker: «Vi ser at løpet varer mye lenger, i mange tilfeller» (Saksbehandler 1, NAY). Veilederne bruker både unntak og oppfordrer brukere til å søke om AAP igjen. Det er likevel ikke et ekstra unntaksår som skaper de lange løpene:

*«Jeg er ikke så glad i de forlengelse på tre år. Vi gjør de jo, men jeg ser ... Og det er nok litt fordi at jeg har vært i 'gamet' så lenge, men jeg ser tilbake til da det gikk over fra rehabiliteringspenger og yrkesrettet attføring, og ble til AAP. De hadde arbeidsavklaringspenger i årevis i etterkant. De ble gående. Og jeg ser nok kanskje litt den samme tendensen nå.»*

(Veileder 4, lite kontor)

Veilederen viser til en situasjon hvor brukere blir gående på AAP, og stønaden blir en passiv form for inntektssikring. Problemet er riktignok ikke at løpene blir lenger, men at de kan bli mindre aktive. Veilederne har dog et ambivalent forhold til tid. Enkelte argumenterer for at tre år er kort tid i utgangspunktet, dersom brukeren skal i behandling eller gjøre livsstilsendringer. Problemet er imidlertid at lenger løp kan redusere noe av hastverket i arbeidsavklaringen: «For noen [brukere], kan tre år fort bli en hvilepute» (Veileder 5, lite kontor). Det gjelder også for veilederne:

*«Det vil jo aldri være, i hvert fall sann dagens situasjon er, så vil det aldri være sann at 'Nå må vi skynde oss å bli ferdig med avklaringen, for nå når vi makstid.' Men det blir en kartlegging av hva er status for personen på det tidspunktet, i forhold til om man skal vurdere personen for unntak eller om vi ser at her fyller man ikke kriteriene for unntak, så da må man søke på nytt eventuelt.»*

(Veileder 6, mellomstort kontor)

Dette er i tråd med andre veiledere, som argumenterer for at de ikke opplever treårsgrensen som en reell makstid. En veileder svarte følgende på spørsmål om makstid kan påvirke fremdriften i saken:

*«Nei, for jeg opplever at den maksdatoen ikke er maks, i og med at du kan både kan få forlengelse eller søke om ny periode. (...)»*

(Veileder 7, mellomstort kontor)

På tross av at informantene argumenterer for viktigheten av et stoppunkt, er det en risiko for at treårsgrensen ikke oppleves som et reelt stoppunkt. Informantene påpeker derfor svakheter ved både det gamle regelverket og dagens regelverk:

*«Det har ikke noe hensikt å ha veldig lange avklaringsløp, sånn som man kanskje hadde før. På en måte er det greit for oss, og personene som har arbeidsavklaring, å ha en slags ordinær varighet å forholde seg til. Men samtidig er det sann at hvorfor skal man ha det? Uansett så vil det være enten et unntak eller så kan du søke på nytt. Eller sann som det var før, at man fikk en utfordring med tanke på dette med karens.»*

(Veileder 6, mellomstort kontor)

Funnene indikerer at det kan være vanskelig å realisere fleksible og aktive stønadsløp på samme tid. Det kan derfor være vanskelig å sikre aktive stønadsløp gjennom varighet alene. Kortere varighet vil ramme brukere med langvarige hjelpebehov, mens lenger varighet kan gjøre at noen går lenger enn nødvendig på stønaden. Det stilles riktignok krav om at brukerne må være aktive for å motta AAP, men kravet håndheves i ulik grad. Veilederne snakker for eksempel aktivt om arbeid i oppfølgingen av brukere. Andre virkemidler brukes i mindre grad, slik som stans av AAP: «Du skal ha prøvd litt først, før du bruker sanksjon. Det er ikke det første du går til.» (Veileder 11, stort kontor). Istedenfor å bruke stans, forsøker gjerne veilederne å få bruker i samtale på andre måter, blant annet for å ivareta relasjonen til bruker.

## Unntak fra treårsregelen – Nåtidsskjønn over fremtidsskjønn?

Når brukerne nærmer seg treårsgrensen, må veilederne vurdere veien videre for de som ikke er ferdig avklart. De vurderer først om brukerne kvalifiserer for et unntak, og dernest om de bør søke om AAP igjen. Etter regelverksendringene anvendes unntak på brukere som står nærme arbeid:

*«Før så kunne det være at du fremdeles var under behandling og få det. Nå må du enten komme i jobb over 50% i løpet et år eller være under opplæring/utdanning. Det er egentlig bare de som er veldig nære arbeidslivet som får de unntakene nå.»*

(Veileder 13, stort kontor)

Veilederne beskriver unntaksvurderingene som forholdsvis enkle og standardiserte. Flere av informantene oppfatter kriteriene for unntak som klare, og opplever skjønnsrommet som begrenset: «Der er det jo ikke all verdens skjønn å bruke heller» (Veileder 10, stort kontor). De presiserer at flere av kravene er forholdsvis konkrete og dokumenterbare, slik som om bruker er i utdanning eller arbeid. Dermed kan vurderingene bli forholdsvis binære. En veileder redegjør for hvem som får unntak:

*«Det er ofte den som har arbeidsgiver. Eller den som er under studie. Det er enten eller egentlig.»*

(Veileder 10, stort kontor)

Veilederen viser til relevante vurderingskriterier, men trekker frem hendelser i nåtiden. De skal imidlertid også vurdere om brukere kan komme i mer enn 50% arbeid i løpet av det neste året, noe som er en ren skjønnsvurdering. Veilederne redegjør for kravet under intervjuene og enkelte vurderer fremtidsutsiktene aktivt. Likevel er det en tendens til at veilederne fokuserer på det dokumenterbare, selv når de vurderer brukerens fremtidsutsikter:

*«Hvis de etter tre år ikke er i arbeid i det hele tatt, da er det vanskelig å argumentere for at de skal være i 50% jobb neste år.»*

(Veileder 5, lite kontor)

På tross av at det ikke er krav om å være i arbeid på vurderingstidspunktet, mener informanten at det er vanskelig å argumentere for brukernes fremtidsutsikter om de ikke er det. Dermed tenderer også denne vurderingen mot det binære – bruker er enten i arbeid eller ikke. Vurderingene heller mot det nåtidige og dokumenterbare, og veilederne legger gjerne større vekt på aktiviteten brukeren er i på vurderingstidspunktet enn utsiktene for å komme i 50% arbeid i løpet av et år. Eksempelene viser derfor at veilederne tenderer mot å bruke nåtidsskjønn fremfor fremtidsskjønn. Fokuset på nåtiden innebærer en forenkling av brukerens fremtidsutsikter, og at de ikke bruker hele skjønnsrommet. Enkelte veiledere påpeker også at unntaksvurderingen preges av en grad av usikkerhet, når de skal vurdere brukerens fremtidsutsikter:

*«Om de har jobb, og det er mulig å komme i full jobb eller mer enn 50% jobb i løpet av et år, der er vi litt mer på tombola. Der har det nok hendt at jeg har fått på plass et par unntak som kanskje ikke var riktige. Fordi jeg hadde veldig lyst til at vi skulle slippe å lage en ny AAP-periode, så har jeg nok vært litt snill når jeg har tenkt at muligheten for å kunne være i mer enn 50% jobb om et år var til stede. Hvor jeg egentlig har tenkt at jeg vurderer det ikke som så sannsynlig, selv om brukeren sier at han har lyst.»*

(Veileder 3, lite kontor)

Fremtidsskjønnet er iboende usikkert, ettersom det er vanskelig å dokumentere fremtiden på vurderingstidspunktet. Veilederen beskriver vurderingen av brukerens fremtidsutsikter som en form for «tombola», og er ikke alene om å bruke slike spillmetaforer: «Ja, det er et sjansespill. Å sannsynliggjøre det» (Veileder 12, stort kontor). På tross av at fremtidsskjønnet skal være en kvalifisert vurdering, understreker metaforene en forholdsvis stor grad av tilfeldighet og at utfallet er utenfor veilederens kontroll. Det er også eksempler på at veilederne legger eksterne aktørers vurderinger til grunn for 50%-kravet:

*Veileder: Der er det litt sånn avhuking, hva de fyller vilkårene til. Så i all hovedsak gjør vi jo det. Begrunner helt kort hva som er årsaken til at vi vurderer det til en unntaksbegrunnelse. Og da er*



*det at de enten selv har sagt at de tenker de vil klare 50 eller over 50%, men også at eventuelt tiltaksarrangører eller arbeidsgiver vurderer det.*

*Forsker: Hender det at du, bruker og tiltaksarrangør er uenige her?*

*Veileder: Det kan nok hende at jeg innimellom kan gjøre meg noen andre tanker, men jeg gir de den tilliten.*

(Veileder 4, lite kontor)

Utdraget viser hvordan veilederen vektlegger vurderingen til eksterne aktører, slik som brukerens, arbeidsgiverens, legens eller tiltaksarrangørens vurdering. Videre i samtalen fremgår det at veileder kan være uenig i disse vurderingene, noe som viser veilederens bevissthet om 50%-kravet og at hen har gjort seg opp en selvstendig mening om dette. Likevel legger veilederen de eksterne aktørenes vurdering til grunn ved uenighet, noe som understreker hvordan fremtidsskjønnet delegeres til andre.

### Behov for et stoppunkt

På tross av at veilederne ikke opplevde karenstiden som hensiktsmessig, argumenterer de for at det er nødvendig med et stoppunkt:

*«Jeg tror nok, for den enkelte Nav-veileders del, at det er veldig greit å ha et helt klart stoppunkt, hvor du må gjøre helt nye vurderinger. Det tror jeg er veldig lurt. Både for at vi skal skjerpe oss i oppfølgingen vår, men også fordi – hvis vi klarer å kommunisere det godt til den enkelte brukeren, at 'Du har tre år, men det er bare tre år. Og nå har du et og et halvt igjen av dem' – så kan det gjøre noe for dem også.»*

(Veileder 3, lite kontor)

Informanten argumenterer for at et stoppunkt, her i form av treårsgrensen, fungerer strukturerende for veilederne. Det kan også ha en strukturerende effekt på brukeren. Enkelte veiledere bruker treårsgrensen aktivt, som et virkemiddel i brukersamtalen:

*«Jeg snakker om en maksdato, men når vi nærmer oss, kanskje det er igjen et år til trekvart år.*

*For da begynner det å haste litt å få litt ting på plass.»*

(Veileder 10, stort kontor)

Sitatet viser at veilederen tar opp maksdatoen for å skape fortgang i avklaringen. Veilederne bruker virkemiddelet i ulik grad. Enkelte bruker det mot slutten av AAP-løpet, mens andre bruker det gjennom hele løpet. En veileder svarte følgende på spørsmål om hen snakker med bruker om maksdato:

*«I hver samtale, nesten. Brukerne vet hvor lang tid de har igjen på AAP. Jeg kan si det i samtaler, at 'Du kan ha arbeidsavklaringspenger frem til denne datoen [maksdatoen], så lenge du fyller vilkårene.' Det hender også at jeg skriver det i samtalereferatene.»*

(Veileder 11, stort kontor)

Det er likevel ikke slik at tidsbegrensningen brukes ukritisk for å skape fortgang i brukersamtalen. Veilederne understreker også viktigheten av å tilpasse budskapet til den enkelte brukeren. I noen tilfeller må veilederen forsikre brukeren om at de har nok tid:

*«Vi sitter ikke og sier at 'Nå har du vært slik syk, så og så lenge, men hvis du søker på det her så er du sikret i tre år.' Det blir feil måte å legge det fram på, føler jeg. Så det er noe man må ta langs med... når de er mottagelige for noe sånt. For mange blir stresset – 'Jeg får ikke time hos psykolog eller lege i tide til at jeg skal klare dette her.' Og da må jeg trygge de på at 'Jo, disse tre årene her da skal vi rekke å få sjekket det opp. Du skal få time på sykehuset. Du skal få prøvd deg i et tiltak. Du skal få tid til det.' Man må trygge de litt på det.»*

(Veileder 7, mellomstort kontor)

På tross av at treårsgrensen kan brukes for å skape fortgang i avklaringsprosessen, bruker også veilederne regelverket for å skape motivasjon hos bruker. Disse eksemplene handler gjerne om bruk av unntak:

*«Jeg tenker at et unntak, da forventer vi nok mer av dem. Jeg tror også det gir de selv litt mer, hva skal jeg si for noe, håp om jobb i inneværende år.*

*Hvis det er en person – det er depresjoner, det er angst, det er personlighetsforstyrrelser – så er de så langt unna jobb at et unntak er rett og slett ikke aktuelt.»*

(Veileder 4, lite kontor)

Sitatet viser hvordan unntaket representerer både en forventning fra veilederen og et mulig håp hos brukeren, som illustrerer hvordan regelverket kan brukes til å motivere. Virkemiddelet kan imidlertid ikke brukes i alle tilfeller. Veilederen understreker at det må være en grad av realisme i det, at unntaket ikke kan anvendes på brukere som står for langt unna arbeid.

### **Et harmonisk forhold til NAY**

Unntaksvurderingen er et samarbeid mellom lokalkontorene og NAY, hvor kontorene skriver en innstilling til vedtak og NAY fatter selve vedtaket. Denne arbeidsdelingen har vært en kilde til konflikt tidligere, blant annet fordi NAY har overprøvd lokalkontorenes vurderinger (Djupvik & Eikås, 2024). Informantene i denne studien argumenterer imidlertid forholdsvis unisont for at forholdet mellom dem er harmonisk:

*«Jeg opplever egentlig ikke at våre vurderinger blir overprøvd, med mindre det er åpenbare saksbehandlingsfeil.»*

(Veileder 6, mellomstort kontor)

*«Jeg har ikke opplevd at det jeg har gjort ikke har blitt godkjent.»*

(Veileder 7, mellomstort kontor)

*«Samarbeidet er bra. (...) Jeg synes det har blitt bedre med årene.»*

(Veileder 8, mellomstort kontor)

Det kan være flere grunner til at forholdet oppleves som mer harmonisk nå. Det er tatt flere grep for å bedre forholdet mellom lokalkontorene og NAY siden 2023, slik som å opprette et felles målbilde og skape flere muligheter for kommunikasjon mellom de to (Nav, u.d.). Det kan også handle om den konkrete oppgaven. På tross av at regelverksendringene gir veilederne mer rom for å utøve skjønn enn tidligere, opplever de likevel skjønnssrommet som begrenset i unntaksvurderingene. Skjønnssrommet kan også oppleves som begrenset sammenlig-

net med andre oppgaver. En informant påpekte for eksempel at hen hadde opplevd å være uenig med NAY i andre oppgaver, slik som i uføresaker. Det kan også handle om at veilederne i denne studien er erfarne, som kan tilsi at de kjenner regelverket godt og skriver velbegrunnede innstillinger. Likevel sitter også NAY med en klar oppfatning av at de ikke skal legge seg opp i innholdet i skjønnsutøvelsen:

*«Det er veileder sin skjønnsmessige vurdering som skal ligge til grunn. (...) En skjønnsvurdering vil jeg i utgangspunktet ikke gå imot, så lenge den er dokumentert. Og med dokumentert så mener jeg at de har begrunnet og beskrevet hva de har lagt til grunn når de vurderer at bruker kan komme i mer enn 50% arbeid. Det viktigste er at de viser at momentene er lagt til grunn. Å begynne å overprøve det, det gjør jeg ikke.»*

(Saksbehandler 2, NAY)

Det virker derfor som om de har funnet en fungerende arbeidsdeling, hvor lokalkontoret står for innholdet i skjønnsvurderingen og NAY kontrollerer at beslutningen er dokumentert. Dermed kontrollerer NAY den prosessuelle skjønnsutøvelsen ved å fokusere på vurderingsprosessen fremfor utfallet av beslutningen:

*«Det jeg vurderer er strengt tatt om de har gjort en vurdering (...) At de faktisk vurderer de forholdene – de momentene – som kan og skal vurderes. At de legger til grunn de lovlige skjønnsvurderingene. Her ser vi at det kan være litt misforståelser, som henger igjen fra det gamle regelverket.»*

(Saksbehandler 2, NAY)

Saksbehandleren kontrollerer om veilederne har gjort en vurdering, at den er begrunnet i loven og at den er dokumentert. Informantene fra NAY forklarer at det er nødvendig å undersøke om veilederne har gjort en vurdering, blant annet fordi selve innstillingen mangler i flere saker. Det er også tilfeller hvor innstillingen ikke er begrunnet, hvor veilederen bruker konklusjonen som en begrunnelse eller begrunner innstillingen i det gamle regelverket. Det er derfor nødvendig å vurdere om innstillingen er begrunnet i loven. Det er imidlertid ikke det samme som å kontrollere for om veiledere bruker hele sitt skjønnssrom.

## Diskusjon

Jeg har undersøkt hvordan førstelinjen erfarer og praktiserer endringene i AAP-regelverket fra 2022, og om intensjonen bak regelverksendringene blir realisert. Det er tre hovedfunn i artikkelen: 1) regelverket gir mer fleksible stønadsløp, men løpene blir lenger – og mer tid kan ta noe av hastverket ut av prosessen for både brukere og veiledere, 2) veilederne tenderer til å bruke nåtidsskjønn fremfor fremtidsskjønn i unntaksvurderingene, noe som indikerer at de ikke bruker hele skjønnsrommet, og 3) forholdet mellom lokal-kontorene og NAY virker mer harmonisk enn før.

Det første funnet er at dagens regelverk gir mer fleksible stønadsløp, men også lenger løp. Førstelinjen mener fleksibiliteten er nødvendig for å ivareta individuelle behov, men er likevel kritiske til lange løp. Det er riktignok ikke varigheten per se som er problematisk. Utfordringen er at lenger løp fort kan bli en «hvi-lepute» for brukerne. Det kan også ta noe av hastverket ut av avklaringsprosessen for veiledere. Funnene indikerer dermed at det kan være vanskelig å realisere lange og aktive stønadsløp på samme tid. Det er vanskelig å løse denne problematikken med endringer i varighet – mens lenger varighet kan gjøre at noen går lenger enn nødvendig på AAP, vil kortere varighet kunne ramme brukere med vedvarende bistanndsbehov (Holgersen, 2017; Kann & Grønlien, 2024). Maksdatoen kan likevel fungere som et stoppunkt og virke strukturerende for både veiledere og brukere. Funnet støtter opp om statistikken, som viser at mange brukere slutter på AAP rundt maksdato (Kann & Grønlien, 2024). Dermed kan maksdatoen påvirke hvor lenge brukeren mottar AAP, selv om det er mulig å forlenge stønadsløpet (Kann & Grønlien, 2024).

Derneft viser funnene at veilederne tenderer mot å bruke nåtidsskjønn fremfor fremtidsskjønn i unntaksvurderingen. Endringene i varighetsbestemmelsen skulle gjøre unntaksvurderingene mer framoverskuende og arbeidsrettet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025), noe som burde gi veilederne større rom for å utøve skjønn. Veilederne opplever imidlertid skjønnsrommet som begrenset i den konkrete oppgaven og fremtidsskjønnet som usikkert. På tross av at det er en bredde i praksis, er det en tendens til at veilederne vektlegger aktiviteten brukerne er i på vurderingstidspunktet frem-

for deres fremtidsutsikter. Et eksempel på dette er når veiledere avgrenser seg til å vurdere sannsynligheten for å oppnå en arbeidsevne på minst 50% til de brukerne som allerede har en arbeidsgiver. Det er også eksempler på at veilederne delegerer fremtidsskjønnet til eksterne aktører, slik som brukere, arbeidsgivere, leger og tiltaksarrangører. Funnet indikerer dermed en kategori mellom fortidsskjønn og fremtidsskjønn. Jeg introduserer begrepet «nåtidsskjønn» for å beskrive denne mellomkategorien. Nåtidsskjønnet tar utgangspunkt i hendelser i sann-tid, som gjerne er dokumenterbare, slik som at bruker er i arbeid eller aktivitet. Dermed baserer nåtidsskjønnet seg ofte på samme logikk som fortidsskjønnet – bruk av beviselige fakta, som vurderes i tråd med regelverket. Forskjellen er imidlertid logikken brukes på et mer avgrenset område. Tidsaspektet i beslutningen blir avgrenset til nåtiden, noe som innebærer en forenkling av oppgaven. Den temporale avgrensningen reduserer kompleksiteten i beslutningen, sammenlignet med fortidsskjønn og fremtidsskjønn, ettersom man ikke må ta stilling til historikk eller fremtidsutsikter i samme grad. Veilederen kan i stedet konsentrere seg om det som skjer her og nå. Nåtidsskjønnet kan derfor effektivisere beslutningsprosessen, men begrenser også utnyttelsen av skjønnsrommet, ettersom beslutningene tenderer mot det binære – brukeren er enten i aktivitet eller ikke. Dersom veilederne ikke bruker hele skjønnsrommet, er det en risiko for at noen brukere ikke får unntak som de har krav på, og dermed en risiko for underforbruk av AAP.

Avslutningsvis indikerer funnene at forholdet mellom lokal-kontorene og NAY har blitt mer harmonisk. Forholdet refererer i denne sammenhengen til arbeidsdelingen mellom de to i unntaksvurderingen, hvor lokal-kontorene skriver en innstilling til vedtak og NAY fatter selve vedtaket. Tidligere forskning har beskrevet denne arbeidsdelingen som en kilde til konflikt, ettersom NAY overprøvde lokal-kontorets vurderinger, noe som innskrenket rommet for skjønnsutøvelse lokalt (Djupvik & Eikås, 2024; Fossetøl mfl., 2020). Funnene i denne studien viser imidlertid et langt mer harmonisk forhold mellom partene. De virker til å ha funnet en arbeidsdeling, hvor NAY ikke legger seg opp i innholdet i skjønnsutøvelsen, men heller kontrollerer skjønnsutøvelsen som en prosess. Dette innebærer at NAY kontrollerer at loven anvendes og beslutningen er dokumentert. Fokuset på denne pro-

sessuelle skjønnsutøvelsen støtter opp om objektivitet og likebehandling, som var et argument for opprettelsen av sentraliserte saksbehandlingsenheter (Arbeidsdepartementet, 2010). Likevel er ikke det å kontrollere en at en beslutning er begrunnet det samme som å påse at veilederne bruker hele skjønnsrommet, og er derfor ingen garanti mot underforbruk av AAP. Det kan dessuten være at innholdet i skjønnsutøvelsen vil få økt relevans fremover, dersom veilederne skal utøve mer fremtidsskjønn, slik som endringene i varighetsbestemmelsen tilsier. Fremtidsskjønnet er vanskelig å dokumentere på vurderingstidspunktet (Heum, 2014), noe som innebærer at veiledere må resonere mer selvstendig. Det er derfor et sprang mellom foreliggende saksdokumenter og forventet utfall, noe som kan kreve økt fokus på innholdet i vurderingen og hvordan dette omsettes til fremtidsutsikter.

Funnene kan brukes til å diskutere hvorvidt intensjonen bak regelverksendringene blir realisert. Intensjonen er at AAP skal kunne tilpasses individuelle behov, uten at det blir en generell form for inntektssikring ved sykdom. Endringene skal også hindre u hensiktsmessige brudd i oppfølgingen. Dermed skal regelverksendringene, og den påfølgende skjønnsutøvelsen, ha både en hjelpe- og kontrollfunksjon. Funnene indikerer at reglene er bedre tilpasset brukerens unike situasjon, men kan også øke risikoen for passive stønadsløp: 1) Regelverksendringene, herunder mulighetene for unntak og avviklingen av karen, ivaretar en klar hjelpefunksjon – de gir større fleksibilitet, som tillater førstelinjen å tilpasse varigheten til brukerens unike situasjon. Avviklingen av karensåret virker også til å redusere u hensiktsmessige brudd i brukeroppfølgingen. 2) Det er imidlertid en risiko for at lenger løp blir en hvilepute og dermed en risiko for mer passive stønadsløp. Det er riktignok ikke varighet i seg selv som er utfordringen, men at den kan påvirke graden av aktivitet – og aktivitet er en forutsetning for å unngå at AAP blir en passiv form for inntektssikring. På tross av at unntaksbestemmelsen prioriterer brukere som står nærmere arbeid, eller antatt aktive brukere, innebærer avviklingen av karen en prioritering av de som står lengst unna arbeid. Veilederne uttrykker en særskilt bekymring for at løpene kan bli lange for den sistnevnte gruppen. Implisitt ligger det en forventning om at også disse brukerne er aktive, ettersom

dette er en forutsetning for å motta AAP – men det ivaretas av regelverket som helhet, ikke nødvendigvis av de konkrete regelverksendringene.

I sum burde lokalkontorene ha et større rom for å utøve skjønn nå, ettersom regelverket gir flere muligheter for forlengelse, unntaksvurderingen er fremtidsrettet og NAY ikke overprøver beslutninger slik som før. Denne forventningen forsterkes av at informantene har lang erfaring, som tilsier at de vil bruke skjønnsrommet mer aktivt enn medarbeidere med kortere ansiennitet. Likevel oppleves skjønnsrommet som begrenset i unntaksvurderingene, noe som strider mot forventningene. Funnene kan indikere et behov for økt kompetanse i bruk av fremtidsskjønn. Helt konkret handler dette om en kompetanse i å vurdere fremtidig arbeidsevne, også for brukere som ikke har en arbeidsgiver. Til gjengjeld er informantene i denne studien erfarne, noe som kan tilsi at kompetanse ikke er hovedutfordringen. En alternativ forklaring av funnene kan derfor være at dagens regelverk er bedre tilpasset brukerens situasjon, og at veilederne dermed ikke må bruke skjønnsrommet like aktivt som tidligere. Før sto valget mellom unntak eller karen. Det var dessuten mindre rom for skjønn i unntaksvurderingene. Det kan derfor tenkes at det var viktigere å få gjennomslag for unntakene før, og at veilederne måtte være mer kreative for å få dette gjennomslaget – det vil si, at de måtte bruke skjønnsrommet mer aktivt. Dette er i tråd med studier som argumenterer for at det gjerne kreves mer skjønn for å omgå et restriktivt regelverk (Evans & Harris, 2004). Regelverksendringene kan også virke inn på forholdet til NAY – når det er flere åpenbare muligheter for forlengelser, kan det tenkes at det blir mindre uenighet om dem.



## Referanser

- Andreassen, T. A., Legard, S., & Lie, A. (2011). *Forvaltningsenheter i NAV* (AFI-notat 5/2011). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6157>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2025). *Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger*. (Nr. R11-00) [Rundskriv]. <https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/r11-00?from=NL/lov/1997-02-28-19/%C2%A711-12>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2024). Ressurskartlegging i Nav-kontor 2024 [PowerPoint; internt dokument].
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2025a). *Arbeidsavklaringspenger 2024. Statistikknotat*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-statistikknotater>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2025b). *Statistikk*. Upublisert.
- Arbeidsdepartementet. (2010). *NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. Arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NAVs-organisasjon-og-virkemate-Delrapport-1-/id603494/>
- Assadi, A., & Lundin, M. (2018). Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration*, 96(1), 154-170. <https://doi.org/10.1111/padm.12386>
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2008). *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Direktoratet for forvaltning og IKT. <https://dfo.no/rapporter/direktoratenes-faglige-rolle-en-rolle-under-okende-press>
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2024). Activation policy and discretion in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) – introducing a multi-layered explanatory model. *European Journal of Social Work*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/13691457.2024.2405849>
- Ekelund, R. (2022). Kan «raskere avklaringer» bli for raske? Veilederes dilemmaer når unge står på terskelen til uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 3 - 2022. <https://arbeidogvelferd.nav.no/article/2022/12/Kan-%C2%A-Braskere-avklaringer%C2%BB-bli-for-raske>
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British journal of social work*, 34(6), 871-895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Evju, S. (2014). Om ansiennitet. *Arbeidsrett*, 11(1), 112-121. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3088-2014-01-03>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1997-02-28-19?searchResultContext=1517&rowNumber=1&totalHits=69367>
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. (AFI-rapport 9/2020). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6471>
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014*. (AFI-rapport 13/2014). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6228>
- Hennink, M., & Kaiser, B. N. (2022). Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Social Science & Medicine*, 292, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.socsci-med.2021.114523>
- Heum, I. (2014). *Skjønn – perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Gyldendal akademisk.



- Holgersen, G. (2017). Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden. *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 14(3-4), 204-240. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3378-2017-03-04-03>
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2024). Tilbake til fortiden? Reverserte AAP regler - igjen lettere å forlenge. *Arbeid og velferd*, 3 - 2024. [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2024/3/m-7156/Tilbake\\_til\\_fortiden?Reverserte\\_AAP\\_regler\\_-\\_igjen lettere\\_%C3%A5\\_forlenge](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2024/3/m-7156/Tilbake_til_fortiden?Reverserte_AAP_regler_-_igjen lettere_%C3%A5_forlenge)
- Levin, I. (2021). *Hva er sosialt arbeid* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Myhre, A., & Kann, I. C. (2022). Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2 - 2022. <https://arbeidogvelferd.nav.no/article/2022/06/Kortere-makstid-p%C3%A5-AAP-ga-flere-i-arbeid-og-raskere-uf%C3%B8retrygd>
- Nav. (u.d.). Samhandlingsgrep AAP og Uføretrygd. Grep 1 – helhetlig styring av AAP og uføretrygd. Kjerneteam Grep 1, Nav [Internt dokument].
- Olaison, A., Torres, S., & Forssell, E. (2020). Professional discretion and length of work experience: what findings from focus groups with care managers in elder care suggest. I Taylor, B. & Whittaker, A. (Red.), *Professional Judgement and Decision Making in Social Work* (s. 48-62). Routledge.
- Proba. (2024). *NAV's oppfølging av personer som mottar AAP* (Proba-rapport nr. 08/2024). Proba. <https://proba.no/rapporter/navs-oppfolging-av-personer-som-mottar-aap/>
- Prop. 114 LS (2021-2022). *Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga m.m. og folketrygdloven (arbeidsavklaringspenger m.m.)*. Finansdepartementet. [https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-114-ls-202122/KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-114-ls-202122/KAPITTEL_1)
- Sadeghi, T., Bakkeli, V., Bråthen, M., Hansen, H. C., Gjersøe, H. M., Köhler-Olsen, J. F., Ødemark, I. L., Thørrisen, M. M., & Karlsen, E. (2024). *Arbeidsavklaringspengeren sammenstilling og oppsummering av kunnskap på området*. (AFI-rapport 11/2024). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://hdl.handle.net/11250/3129167>
- Strømhaug, L. B. S., Halvorsen, K., & Thomassen, G. (2022). Selektiv respons på kritikk: NAV veilederes digitale interaksjon med brukere. *Tidsskriftet Sakprosa*, 14(2).

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Operasjonalisering av utvalgskriteriene

På tross av at kontorstørrelse og ansiennitet er to vanlige utvalgskriterier, er ikke nødvendigvis operasjonaliseringen av dem lik på tvers av studier. Ulik operasjonalisering kan skape misforståelser, men også utfordringer med sammenlignbarhet på tvers av tid og studier.

I denne studien er kontorstørrelse basert på en operasjonalisering fra Navs ressursbruksundersøkelse, som bruker fire ulike kontorstørrelser (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2024):

- 0-5 årsverk: dette er små kontorer, som i hovedsak er generalister
- 5-10 årsverk: kontorene er fremdeles små, men spesialisering begynner å oppstå
- Fra 10 årsverk og oppover: det er behov for en organisering med mellomledere. Kontoret består dermed ikke lenger av kun én leder og ansatte.
- Fra 40 årsverk og oppover: det oppstår flernivåorganisering og spesialisering

Jeg har rekruttert informanter fra hver av de fire kategoriene, men har valgt å slå dem sammen til tre kate-

gorier i funndelen av denne artikkelen: små kontorer (0-10 årsverk), mellomstore kontorer (10-40) og store kontorer (over 40 årsverk). Jeg slår sammen de første to kategoriene for å hindre re-identifisering av kontorer og informanter. Dette reduserer detaljnivået. Til gjengjeld er det glidende overganger mellom dem. Dessuten er store kontorer en romslig kategori. Jeg har derfor rekruttert et kontor fra den nedre delen av kategorien og et kontor fra den øvre delen av kategorien, for å kompensere for denne begrensningen.

Ansiennitet er heller ikke et enhetlig begrep (Evju, 2014), og operasjonaliseringen av begrepet er tidvis pragmatisk (se f.eks. Olaison mfl., 2020). Jeg har også valgt en pragmatisk tilnærming til dette kriteriet. Jeg skiller mellom informanter som har mer og mindre enn tre års ansiennitet i Nav i denne undersøkelsen. Veiledere med ansiennitet vil dermed ha erfaring med å følge en bruker gjennom hele treårsperioden, fra oppstart på AAP til saken avsluttes. Operasjonaliseringen er dessuten pragmatisk fordi informantene med ansiennitet også har erfaring med det gamle AAP-regelverket.