



# Lillestrøm kommune

## Helse og mestring - fagstab

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Dato: 24.06.2021  
Vår ref: 21/09226-6  
Deres ref:  
Saksbeh.: Cathrine G H Gundersen  
Telefon:

v/Velferdspolitisk avdeling

### Høringsuttalelse - NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring

Det vises til høring fra Arbeids- og sosialdepartementet om NOU 2019:7 og NOU 2021:2.

Lillestrøm formannskap har i møte den 09.06.2021 behandlet høringen, og fattet følgende vedtak:

1. Lillestrøm kommune avgir høringsuttalelse som beskrevet i denne sakens kapittel 4 til Arbeids- og sosialdepartementet til høring om NOU 2019:7 og NOU 2021:2.
2. Det må opprettes flere tilrettelagte arbeidsplasser (VTA og VTO) hvor det overføres midler fra staten til kommunene. Dette må sees i sammenheng med, og forutsetter, økte ressurser til NAV, som må ha hovedansvaret for oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver.

Lillestrøm kommune avgir med det følgende høringsuttalelse til høringen:

Det er generelt mange relevante og gode forslag i rapporten. Samtidig er det perspektiver og forslag som kommunen til dels er uenig i eller mener bør utredes ytterligere med tanke på endret innretning. Dette gjelder spesielt forslag om ytterligere innskrenkninger for unge med helseutfordringer, økt finansieringsansvar for arbeidsgivere ved langtidssykefravær, forslag til endringer i regelverk på uføretrygd og regelendringer på dagpenger.

#### Generelt

I NOU 19:7 kap. 1 om Bedre oppfølging og mer bruk av arbeidsrettede tiltak, er det omtale av at bruken av arbeidsmarkedstiltak bør økes, og at NAV i større grad bør tilby de ordningene som har vist god effekt, som blant annet lønnstilskudd, selv om de kan koste mer. Videre er det omtale av at det bør tilføres økte ressurser til arbeidsrettede tiltak og til en kombinasjon av arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling for personer med helseutfordringer. Det uttales at NAV bør få nok ressurser til at de kan drive tettere oppfølging av sine brukergrupper enn de gjør i dag. Det foreslås også økt forskningsinnsats, blant annet ved kost-nytte-analyser av ulike typer tiltak. Det bør legges økt vekt på å formidle kunnskap internt i NAV, slik at NAV bruker de tiltakene som virker best for ulike grupper.

Til dette vil kommunen bemerke at flere ressurser til NAV vil medføre tettere oppfølging av flere, og dermed bedre resultater for sysselsetting og varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er mye kunnskap om hvilke tiltak som gir best effekt, men det er en kjensgjerning at mange av disse krever tettere oppfølging enn det NAV i dag har kapasitet til. Kommunen ser at dette også oppgis som en forutsetning i NOU 21:2, og vi gir støtte til disse perspektivene.

#### Unge på helserelaterte ytelser

I NOU 19:7 kap. 1 om Unge på helserelaterte ytelser, er det omtale av at andelen unge under 30 år på uføretrygd eller som mottar arbeidsavklaringspenger har økt fra 3,4 prosent i 2000 til 5,1 prosent i 2017.

Økt andel på arbeidsavklaringspenger utgjorde hoveddelen av denne økningen. I rapporten vises det til at det for mange unge på arbeidsavklaringspenger ikke nødvendigvis er helseproblemene som er hovedårsaken til at de er uten arbeid. For denne gruppen kan mottak av en helserelatert ytelse føre til overdrevet fokus på helsemessige utfordringer og svekke mulighetene til å komme i arbeid. Utvalget mener det gir grunn til tiltak for å redusere tilstrømmingen av unge til helserelaterte ytelser. Kommunen vil bemerke at vi er undrende til hvilket belegg utvalget har for å fastslå at unge på arbeidsavklaringspenger (AAP) ofte ikke har helse som hovedårsak. Spesielt siden regelinnskjerping i 2018, er det et vilkår at det er helse som er en vesentlig del av årsak til nedsatt arbeidsevne. Kommunen er ikke ubetinget enig i en beskrivelse om at ytelse gis til ungdom av andre årsaker enn helse, selv om det selvfølgelig ofte kan forekomme sammensatte utfordringer. Kommunens erfaring med unge mottakere av AAP, er at de som hovedregel har store medisinske utfordringer, herunder ofte mye tung psykiatri.

I NOU 21:2 kap. 11.3 foreslår utvalgets flertall at for personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode, og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G, skal det være en innsatsperiode på ett år før arbeidsavklaringspenger kan innvilges. Innsatsperioden regnes fra det er fastslått at arbeidsevnen er nedsatt av helsemessige årsaker. I innsatsperioden må det finnes mulighet for annen inntektssikring gjennom aktivitet, som kvalifiseringsstønad eller tiltakspenger, og gjøres unntak i tilfeller der en medisinsk vurdering tilsier at personen ikke kan være i aktivitet. Utvalget viser til at den konkrete utformingen av et slikt unntak må vurderes nærmere.

Til dette vil kommunen bemerke at det vil være lite hensiktsmessig om alder avgjør om man har rett til en helserelatert ytelse. Dette bør knyttes til sykdom/helse. Det viktigste må være å følge disse personene på en slik måte at de på sikt får lønnet arbeid. Kommunen mener også at det å innføre en ny ytelse i «påvente» av arbeidsavklaringspenger (AAP) ikke er veien å gå, og vil føre til mer byråkrati. Ettersom det ikke er krav til at mennesker over 30 år kommer rett fra sykepenge, mener vi det er uheldig at det stilles slikt krav til en hel gruppe under 30 år. For kommunen fremkommer det ikke en tydelig intensjon bak dette forslaget. Det oppfordres derfor til at en heller sikrer at det gis ressurser nok til at denne (og andre grupper) kan følges tett opp, og sikre at de er i aktivitet tilpasset deres utfordringer.

### **Dagpengemottakere og utdanning**

I NOU 19:7 kap. 9.4 foreslås det forsøk med utvidelse av dagpengemottakernes muligheter til å ta grunnskole eller videregående opplæring, mot en reduksjon i dagpengene.

Til dette vil kommunen bemerke at vi ikke finner omtale av dette i NOU 21:2, men vi er kjent med at et regelendringsforslag som samsvarer med forslaget i NOU 19:7 kap 9.4 har vært ute på høring. Det er positivt at det gis økte muligheter for utdanning, men kommunen ser en risiko for at personer ikke vil gjøre dette dersom det betyr ytterligere innskrenking av inntekt. Det er derfor ikke helt forståelig at tiltaket skal føre til reduksjon i dagpenger. Mange av disse brukerne har allerede gått ned i inntekt da de mistet jobben, og ytterligere nedgang vil gjøre at de ikke klarer å overholde de økonomiske forpliktelsene sine. Dersom man ønsker økt bruk av opplæring som tiltak for denne gruppen, bør man derfor ikke gi redusert sats.

### **Stimulere arbeidsmarkedet til ansettelser**

I NOU 21:2 kap. 7.5 mener utvalget det er ønskelig å øke mulighetene for å oppnå fast ansettelse for jobbsøkere med usikker produktivitet. Ulike typer arbeidsmarkedstiltak og oppfølging gjennom NAV spiller en viktig rolle, jf. kapittel 6, men det er også ønskelig at arbeidsgivere stimuleres til å ansette flere direkte i virksomhetene, slik at ikke NAV overbelastes.

Videre omtales at for å styrke utsatte gruppers mulighet til å oppnå fast ansettelse og samtidig redusere arbeidsgivers risiko ved faste ansettelser, foreslår utvalget å utrede mulighetene til å forlenge prøvetiden der det for eksempel foreligger store inkluderingsutfordringer, store helseproblemer eller manglende kompetanse, og det er i arbeidstakers interesse at prøvetiden forlenges. Utvalget foreslår også å utrede muligheten for en mer automatisk forlengelse av prøvetiden ved sykdomsfravær. Dette for at arbeidstaker og arbeidsgiver skal ha mer tid til tilrettelegging og til utprøving av arbeidstakers tilpasning til arbeidet i prøvetiden. Forslagene må utredes nærmere og ligge innenfor rammen av det som følger av EU/EØS-retten.

Til dette vil kommunen bemerke at det anses som en bedre løsning å gi aktuelle personer tett oppfølging av NAV i prøveperioden, og at det er bedre å iverksette lønnstilskudd i den første perioden, spesielt for arbeidssøkere som har nedsatt arbeidsevne, eller andre kjente utfordringer. Lengre prøvetid kan i seg selv virke mot sin hensikt, da det kan skape usikkerhet for den nyansatte om videre ansettelse.

## **Bistand fra NAV, tilrettelegging/tiltak**

Fra NOU 21:2 kap. 7.6.1 om innretning av tilretteleggingsordninger er det fra utvalget uttalt at for å sikre arbeidsrettet bistand for dem som har større tilretteleggingsbehov enn det loven krever at arbeidsgiver skal dekke, forvalter NAV flere oppfølgings- og tilretteleggingsordninger der arbeidsgiver, arbeidstaker eller arbeidssøker får tilbud om tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Virkemidlene består av ulike rammefinansierte tilskudd til arbeidsgiver, stønader til arbeidssøker og oppfølgingstiltak som NAV kjøper eller tilbyr i egen regi.

Videre vises til at for personer som har varig nedsatt funksjonsevne, kan NAV gi ulike typer stønader for at personen skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid. Det kan for eksempel være stønad til hjelpemidler samt tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen. Slike hjelpemidler er rettighetsbaserte, gis direkte til den som trenger hjelpemidler, og finansieres gjennom en overslagsbevilgning over statsbudsjettet. I tillegg kan det gis stønad til lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for døve og hørselshemmede og tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde.

Rammefinansierte tilretteleggingsordninger er inkluderingstilskudd, tilskudd til mentor og funksjonsassistanse, arbeids- og utdanningsreiser samt tilskudd til ekspertbistand. Disse tilskuddene skal kompensere for tilleggskostnader virksomhetene har i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen. Arbeidsgiver må søke om tilskudd fra NAV for å få disse tilskuddene. Tilskuddene gis ikke dersom utgiftene dekkes gjennom andre tilskuddsordninger. NAV gir retningslinjer for hvordan etaten skal forholde seg til overlappende stønader og tilskudd for å unngå dobbelt finansiering. Det vil være viktig med dialog om aktuelle virkemidler tidlig i prosessen, slik at mulighetene for bistand i størst mulig grad kan avklares før ansettelse av person med tilretteleggingsbehov. I den forbindelse vil det ha betydning at arbeidsgivere følges opp av en fast kontaktperson i NAV, se avsnitt 7.6.5.

Til dette vil kommunen bemerke at vi støtter at det er behov for tiltak knyttet til ansettelse av personer med tilretteleggingsbehov. Samtidig ser vi behov for flere typer tiltak som kan bidra til at personer kan beholde sitt arbeid ved for eksempel sykdom. For eksempel kan ikke inkluderingstilskuddet (nevnt i kap 7.6.4) brukes for å beholde arbeid, og dette har den uheldige effekten at NAV har lite å tilby arbeidsgivere til personer som står i fare for å miste arbeidsforholdet pga. sykdom.

## **Sykefravær**

Kommunen vil bemerke at vi støtter ekspertgruppens forslag om et obligatorisk dialogmøte 3. Dette er i tråd med erfaringer fra Nav Lillestrøm og lokalt arbeid for å styrke oppfølgingen av sykemeldte.

### NOU 21.2 kap 9.2.1 omhandler *Friskmelding til arbeidsformidling*:

Det uttales at sykmeldte med helseutfordringer som innebærer at de ikke kan komme tilbake i den jobben de hadde da de ble syke, men som kan ta annet arbeid, kan i dag friskmeldes til arbeidsformidling med sykepenges i inntil 12 uker. Nossen og Sørbø (2015) mener det er rom for å bruke ordningen med friskmelding til arbeidsformidling mer. En begrensning som kan ligge i ordningen, er at den sykmeldte må si opp sin stilling, og melde seg som arbeidssøker. Dersom det var mulig å søke permisjon med fortsatte sykepenges og øvrige rettigheter som ansatt for å søke annet arbeid, ville det kunne redusere terskelen for friskmelding til arbeidsformidling for personer som vurderer at det neppe er realistisk å vende tilbake til den tidligere jobben. Å registrere seg som arbeidssøker kan være til hjelp for å bryte ut av passivitet, og til at arbeidsrettet aktivitet kan komme i gang raskere.

Utvalget mener at der det blir tilstrekkelig sannsynliggjort at den sykmeldte ikke vil kunne vende tilbake til sin gamle arbeidsgiver, bør det gis mulighet til å søke permisjon fra en jobb for å friskmeldes til arbeidsformidling. Det må være frivillig for arbeidstaker å benytte denne muligheten. Arbeidstakers rett til sykmelding og ordinære rettigheter (pensjon/uførepensjon, forsikringer osv.) i opprinnelig stilling skal fortsatt gjelde dersom jobbsøkeprosessen ikke resulterer i ny jobb. Det vil gi økt trygghet for den sykmeldte, noe som kan bidra til at ordningen benyttes mer. Utvalget legger til grunn at regelverket for ordningen for øvrig videreføres som i dag. Det innebærer at den sykmeldte kan beholde sykepengene i inntil tolv uker som arbeidssøker og ha rett på graderte sykepenges fra opprinnelig jobb dersom jobbsøkeprosessen resulterer i en jobb med lavere stillingsgrad enn den opprinnelige.

Kommunen vil bemerke at vi støtter de betraktninger utvalget her legger til grunn, og anser dette som en positiv og effektiv utvikling.

### NOU 21:2 kap. 9.2.2 omhandler forslag om å *gi arbeidsgiver mer ansvar for finansiering*:

Det vises til at utvalget har diskutert en modell som tar sikte på å redusere sykefraværet, og særlig langtidsfraværet, og dermed også redusere risikoen for frafall fra arbeidsmarkedet. Modellen innebærer synliggjøring og forsterking av sykmeldtes medvirkningsplikt, forslag for å styrke samspillet mellom NAV, arbeidsgiver og sykmelder i oppfølgingen av sykmeldte, samt en delvis forskyvning av arbeidsgivers finansieringsansvar til langtidsfravær, mot at arbeidsgiver betaler mindre for korttidsfravær.

Utvalgets flertall foreslår at denne modellen vurderes videre, for ytterligere konkretisering og konsekvensvurdering. Fra mindretallet er det støttet at modellen vurderes videre, for ytterligere konkretisering og konsekvensvurdering, under forutsetninger som gis i en mindretallsmerknad.

Kommunen vil her bemerke at vi støtter en av mindretallsmerknedene i NOU'en om potensielt motsatt, utilsiktet effekt. Ved å gi arbeidsgiverne mer finansieringsansvar ved langtidssykefravær, er det risiko for at arbeidsgivere ikke ønsker å ansette personer med helseutfordringer, grunnet bekymring for økt økonomisk risiko for sykefravær. Det er derfor en reell mulighet for at dette forslaget vil føre til mindre sysselsetting av personer med nedsatt arbeidsevne.

### **Arbeidsorientert trygdesystem**

NOU 19:7 inneholder forslag om at det arbeidsorienterte trygdesystemet innføres gradvis, i første omgang for tre målgrupper. Systemet gjøres fullt ut gjeldende for nye søkere av uføretrygd som er født etter et bestemt år. Det vises også til behovet for forsøk for personer med helseproblemer som gir nedsatt arbeidsevne i den jobben de har, men der det ikke vurderes at personen har bedre arbeidsmuligheter i andre jobber. På frivillig basis bør også personer med uførevedtak under dagens trygdeordning etter hvert få muligheten til å søke arbeid med helsejustert lønn. Dette er også videreført av ekspertgruppen i kap. 10 i NOU 21:2, og foreslått som en forsøksordning.

Kommunen vil her bemerke at det bør utredes alternativ tilnærming, der det gjøres enklere innenfor eksisterende uføretrygdordning å kombinere arbeid med trygd. Utfordringen er at det finnes få jobber for gruppen (gradert). Det er ikke så mange som har betydelig restarbeidsevne, utover den graden som allerede er vedtatt. Dersom lønnen skal justeres, er det risiko for at mange opplever annenrangs ansettelse. Kommunen mener derfor at det bør vurderes tiltak som kan avlaste lønnsutgiftene for arbeidsgiver (eksempel lønnstilskudd). Her kan man justere arbeidstid og lønn til hva personen faktisk produserer. Dette gjøres i dag også ved for eksempel vurdering av varig lønnstilskudd. Slike alternativer kan stimulere til at det lønner seg å være i arbeid. Som utvalget skriver, gjør endringer med avkortning av fribeløp at uføre sitter igjen med lite ekstra i inntekt for å jobbe. Vi mener det er potensiale for å justere dette i dagens ordning, med effekt.

Med hilsen

Cathrine G H Gundersen  
Avdelingssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*