

Til Arbeids og Velferdsdepartementet



## Hørings svar fra Akademikerne i Nav

### Vedrørende forslag til endringer i Folketrygdloven kapittel 11 om Arbeidsavklaringspenger

Noen generelle betraktninger:

Innledningsvis i høringsnotatet redegjøres det for dagens ordning og det presenteres en del statistikk og oversikt over brukere, diagnoser, varighet m.m. Det påpekes at nåværende arbeidsavklaringspengeytelse ble innført i 2010 og således er en relativ kort ordning i folketrygd sammenheng. En har derfor ikke mye empiri for å vurdere hvor godt eller dårlig denne ordningen virker.

AAP erstattet rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring og tidsbegrenset uføre. Både rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uføre hadde tidsbegrensning, mens varighet for yrkesrettet attføring ble vurdert etter behov. Ved innføring av AAP i 2010 innebar dette en relativ kraftig innskjerping av varighet for midlertidige trygdeytelser totalt sett sammenlignet med tidligere.

Det fremgår heller ikke i notatet at resultat og praksis av arbeidsavklaringspenger må sees i lys av Nav reformen og at omorganisering førte til store utfordringer for å klare å håndtere forvaltningen av ytelser og oppfølging av brukere (diverse evalueringsrapporter fra blant annet AFI, Frisch, Ekspertutvalg m.fl.)

I høringsnotatet fremgår det også at antall personer på AAP har gått kraftig ned fra toppåret 2011 (fig.1.1) Dette indikerer at det er en innstramning av praksis knyttet til vurdering av sykdomsvilkåret i § 11-5, men også at det jobbes bedre med oppfølging av sykemeldte, dagpengemottakere og sosialhjelpsmottakere for å forhindre overgang til AAP.

De fleste mottakere av AAP kommer fra sykepenger og disse har også størst sannsynlighet for å komme tilbake til arbeid. Det er derfor svært viktig samfunnsøkonomisk at ytelser for å bistå personer med nedsatt arbeidsevne tilbake til arbeid ikke innrettes så stramt at det medfører en større overgang til varig uføretrygd eller sosial stønad enn tidligere. For at Nav skal kunne bistå til å få flere mottakere av AAP i arbeid og korte ned på varighet av ytelse vil dette være avhengig av flere forhold. Det savnes i høringsnotatet statistikk over gjennomsnittlig varighet for AAP mottakere og dette er en vesentlig svakhet når det nå ønskes en innstramning. Det sies likevel i høringsnotatet at 25 % av AAP mottakere fra de som nådde makstid på 4 år i 2014 fortsatte på ytelsen. I 2016 anslås at ca. 19% har vært mer en 4 år på ytelsen (Sørbø og Ytterborg). Når det ikke foreligger statistikk for gjennomsnittets varighet på AAP vil det være vanskelig å vite hvor mange som eventuelt må vurderes for unntak etter 3 år. Dersom dette antallet ligger på mellom 25-50% vil vi da ha innført en ordning som i

#### Hovedorganisasjon av akademikerforeninger i NAV

Frode Svartvatn, nestleder  
NAV Østbyen

tlf. : 41 66 93 87 / 73 43 86 44  
Postboks 8813, 7481 Trondheim

frode.svartvatn@nav.no  
7481 Trondheim

Stein-Arne Hammersland, leder  
NAV, Ytrebygda

tlf. : 92 23 24 90 / 53 04 35 07  
Postboks 24 Sandsti, 5861 Bergen

stein.a.hammersland@nav.no  
5861 Bergen

altfor stor grad fører til unntak med det merarbeidet for saksbehandling det medfører. Det virker derfor noe hasardiøst å skulle innføre en innstramning av varighet for AAP dersom nesten 20% av mottakerne fremdeles er på ytelsen etter 4 år i 2016.

Det presenteres heller ingen betraktninger i forhold til hvordan behandlings/utredningskøer i helsevesenet påvirker varighet for trygdeytelser. Det er likevel kjent at ventetid for behandling/utredning hos psykolog, ortoped, revmatolog og nevrolog er forholdsvis lang (6-12 mnd) dersom det ikke er akutte tilstander. De fleste av AAP mottakerne har sykdommer innenfor disse diagnoseområdene.

AAP er en ytelse for personer ml. 18-67 år som har fått arbeidsevnen vesentlig nedsatt (50%) på grunn av sykdom, skade eller lyte. Dagpengerettighet for personer som mister arbeidsforholdet er inntil 2 år. Sett i forhold til at dette er i hovedsak personer som ikke forventes å ha særlig behov for bistand til å komme i arbeid er varigheten raus mot en sammenligning for de med nedsatt arbeidsevne.

Det kan diskuteres om oppfølging og innretning av tiltak skal være universell innenfor AAP eller om noen brukergrupper bør prioriteres. I dag er det lite forskjell på oppfølging av ulike grupper selv om det er et ekstra fokus på ungdom. I et samfunnsøkonomisk perspektiv bør unge prioriteres både når det gjelder grundig kartlegging og tiltaksmuligheter og særskilt kompetanseheving. Fra tidligere studier er det påvist at utdanning er det tiltaket som har best og mest langvarig effekt i å få mennesker til å få og beholde arbeid over tid. Likevel er dette et tiltak det er underforbruk på i etaten. Det er flere årsaker til dette. På den ene siden gjøres det en streng vurdering for å innvilge utdanning og aldersgrensen på 26 år gjør at unge med nedsatt arbeidsevne forventes i stor grad å egenfinansiere studier på lik linje med annen ungdom. En annen hovedårsak er at veldig mange mottakere av AAP har ikke helse eller evner til å gjennomføre en høyere utdanning på normert tid og at selv om disse kan i noen grad få tilrettelagt studie situasjon så vil det gjerne være vanskelig å få høvelig arbeid i forhold til helse (lite deltidsstillinger i mange yrker). En innstramning av varighet for ytelsen vil også påvirke mulighet for utdanning som tiltak i negativ retning ved at enda færre vil se seg råd til å kunne klare dette når støtteordninger fra NAV blir kortet ytterligere ned. En innstramning av varighet til 3 år vil i praksis bety at NAV vil dekke utdanningstiltak i 1 til 2 år.

Når det tas til orde for at interesser og ønsker ikke lengre skal vektlegges gis det også et kraftig signal om at karriereveiledning og kartlegging av den enkeltes muligheter skal nedprioriteres. For å lykkes med samfunnsoppdraget er riktig matching av personens evner, ønsker og kompetanse viktig for et velfungerende arbeidsmarked. Flere rapporter fra ILO etter finanskrisen i 2008 viser at det er økende mismatch på arbeidsmarkedet fordi økning i ledighet og mindre tilgang på stillinger fører til at høyt utdannede tar ufaglærte jobber og tvinger personer med lavere kompetanse ut av arbeidsmarkedet. Misnøyen med å ta til takke med arbeid hvor en ikke får brukt kompetanse/utdannelse fører ofte til mistrivsel, manglende motivasjon og i siste instans til økt sykefravær. Det er derfor viktig for samfunnet å få riktig person i riktig jobb fordi dette gir best stabilitet og et velfungerende arbeidsmarked.

Det vanligste kjennetegnet ved alle som faller ut av arbeidslivet er at dette skaper stor usikkerhet og bekymring. For syke mennesker er den usikkerheten ekstra stor fordi helsesituasjonen gir begrensinger for arbeidsevne. Å skulle få fokus fra sykdom og usikkerhet over til mulighetsrommet (Navs visjon) krever dette god kompetanse på motivasjonsarbeid og å hjelpe brukere til å få gode mestringsstrategier. Mange prosjekter i Nav viser at brukere som får denne type kartlegging og oppfølging lykkes i større grad å få/beholde arbeid (Kjerneoppgaver, IPS, senter for jobbmestring,

Supported Employment, m.v). Å få fokus på saksmengde problematikken på oppfølgingsarbeid og forenklinger av saksbehandlingsoppgaver/prosesser blir derfor det viktigste virkemiddel for å lykkes bedre med vårt samfunnsmandat og at gjennomstrømmingen på ytelse blir kortere.

I kapittel 1 av høringsnotatet påpekes det at arbeidsmarkedet er en vesentlig faktor for å lykkes med overgang til arbeid og at personer som er syke har generelt vanskeligere for å få arbeid når ledigheten er høy. Nå står vi i en slik situasjon der ledigheten er høy og stigende i flere bransjer, men at det også er lokale/regionale forskjeller. Likevel er tilbakemeldingene fra mange bransjer at ved rekruttering mottas svært mange søknader. Dette underbygger at vi er i ferd med å få den samme type mismatch problematikk som EU og USA stod overfor etter finanskrisen i 2008. Tidspunktet for innføring av innstramning på varighet av ytelse kan dermed få en større utilsiktet effekt ved at arbeidsmarkedet er vanskeligere nå.

Å sidestille mobilitetskravet for personer på AAP og Dagpenger viser ikke tilstrekkelig forståelse for at helsesituasjon kan gi vesentlige utfordringer for reisevei, behandling og tilretteleggingsmuligheter m.m. ved å praktisere dette kravet likt. Vi ser at endringer i regelverket for tilleggsstønader der reisevei er likestilt mellom dagpenger og AAP (6 km) er urimelig for personer med funksjonsnedsettelse som i praksis ikke har valgfrihet for transportmidler eller mulighet for å gå/sykle til jobb. De fleste syke mennesker må regne med en lengre periode på trygdeytelser enn ordinære arbeidssøkere og dette medfører en større økonomisk belastning for denne gruppen og vanskeliggjør tiltaksdeltakelse.

Dagens praksis av aktivitetsplikt og innføring av sanksjoner bør analyseres bedre før iverksettelse. Sanksjonsregimer i Nav har historisk sett vært svært krevende å administrere og tar ressurser vekk fra oppfølgingsarbeidet (viser til tidligere praksis av sykepenge sanksjon ved manglende oppfølgingsplaner). Det er forskjell på unnlattelse av å følge opp aktivitetsplikt for en person på dagpenger og AAP. Skal Nav sanksjonere overfor syke mennesker vil dette kreve en helt annen oppfølging enn det vi i dag har ressurser til.

Det er vanskelig å forstå høringsnotatet som annet enn en økende mistillit til brukerne som har nedsatt arbeidsevne på grunn av helse, skade eller lyte og at disse bør i økende grad «ta seg sammen». I forvaltningsloven § 1-1 står det at formålet skal være å gi innbyggerne økonomisk trygghet, utjevning og hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv. At innskrenking av rettigheter, sanksjoner og karenstid vil være positive insentiver i et krevende arbeidsmarked med stor ledighet er vanskelig å forstå. En savner en større politisk vilje til å få arbeidsgivere til å ta imot flere mennesker med nedsatt arbeidsevne. Dette kunne også vært finansiert over skatteletter (arbeidsgiveravgift) og dermed billigere å administrere enn dagens tiltakssystem. Det brukes over 7 milliarder i året på ulike tiltak som i hovedsak er midlertidige ordninger. Arbeidsgivere ønsker ofte å ta inn personer med nedsatt arbeidsevne, men har da behov for forutsigbarhet og inndekning av produksjonstap.

Kommentarer/innspill til de enkelte endringsforslag:

**2.1.** De fleste tilbakemeldingene/innspill fra våre medlemmer syntes det er greit at sykdomsvilkåret for rett til arbeidsavklaringspenger blir tydeliggjort i lovteksten. Noen etterlyser at det blir tydeliggjort hvordan personer som faller utenfor ordningen skal inntekt sikres. Det påpekes også at å slå sammen §11-5 og 11-13 vil gi utfordringer for saksbehandlingen og organiseringen i Nav.

**2.2.3.** Å skulle vurdere utnyttet arbeidsevne vil være krevende og ta fokus vekk fra oppfølging og medføre mer saksbehandling og krevende vurderinger med risiko for større sykdomsfokus.

**2.2.4.** Forslaget om å øke tiden til 12 mnd. en person kan kombinere arbeid inntil 80% med arbeidsavklaringspenger er positivt. Ønskelig at dette kan gjelde flere perioder ved behov.

**2.3** Varighet for ytelse. I innledningen over er det kommentert en generell betraktning vedrørende dette punktet. I modell 1 foreslås at nåværende varighet på 4 år videreføres, men med en innstramming på unntaksvilkårene til maks 2 år. Det som er viktig for å vurdere unntaksvilkår for rett til ytelse utover 4 år er hvorvidt det er realistisk og mulig å få realisert arbeidsevne og om videre tiltak er hensiktsmessig og nødvendig for å nå arbeidsmålet. I utgangspunktet vil de som fortsatt er aktuell for ytelsen utover 4 år være de som på grunn av helsesituasjon vil ha behov for mer bistand for å få arbeid. Så lenge aktivitetsplan er gjennomførbar og realistisk er det vanskelig å se at det må innføres en absolutt maksgrense eller at vilkårene for å få unntak skal praktiseres strengt. Da blir det viktigere å få avsluttet de sakene som går lenge i systemet hvor det er klart at det er minimale muligheter for arbeid på grunn av helse og iverksette prosess mot uføretrygd. I dag ser vi dessverre at manglende oppfølging på grunn av stor saksmengde og grensesnittproblematikk mellom Nav kontor og Forvaltning fører til unødvendige tiltaksgjennomføringer og behandling/utredninger for å tilfredsstille vilkårvurderingene i kapittel 12. Her har etaten et stort forbedringspotensial når det gjelder å bli bedre til å vurdere/ prioritere sakene. Det blir derfor lite hensiktsmessig å skyve våre interne utfordringer knyttet til organisering og saksmengde/ressurser over på brukerne. Dersom Departementet velger en innstramming til 3 år vil Modell 2 være å foretrekke.

**2.4.2** Å utvide AAP rett fra 3 til 6 mnd. i påvente av arbeid er positivt.

2.6 Karenstid på 52 uker. Personer som har gått til maksdato og begynt i arbeid kan få ny sykdom eller tilbakefall etter at retten på AAP som sykepengeerstatning er bortfalt (6 mnd.) Hvordan skal disse inntektssikres?

**2.7.2** Positivt at det vurderes en kortere periode med AAP som inntektssikring for de som har brukt opp sykepengeerettighet og har fortsatt nedsatt arbeidsevne, men som ikke fyller varighetsvilkåret for nedsatt arbeidsevne for å kunne få AAP i inntil 6 mnd.

Akademikerne i Nav mener at det ikke er hensiktsmessig å innføre foreslåtte endringer i kapittel 11 på nåværende tidspunkt fordi;

- Det er for lite empiri om AAP ordningen til å si noe sikkert om effekt/årsakssammenheng
- Ordningen har hatt kort virketid (innført i 2010)
- Klagesaker på AAP er økende (Sintef rapport 2016 og Serviceklage rapport 2 tertial 2016). Det påpekes manglende juridisk kompetanse og spesielt manglende kompetanse i Forvaltningsloven i etaten.
- Nav reformen har gitt store utfordringer internt i å håndtere saksmengde/rutiner/grensesnitt og oppfølgingsarbeid.
- Kostnadene ved å innføre de foreslåtte endringene (IT, opplæring, organisering, regelverk m.m) vil ta ytterligere ressurser fra oppfølgingsarbeidet (myndige Nav kontor) og forsterke et allerede dominerende forvaltningsperspektiv. Noe klagesaks økningen på AAP gir dekning for.
- Antall AAP saker har gått vesentlig ned fra 2011

Vi mener derfor at det er viktigere å styrke oppfølgingsarbeidet i Nav (myndige Nav kontor) og at eventuelle regelverksendringer har som mål å forenkle/automatisere ytelser og ikke medføre mer saksbehandling.

Med vennlig hilsen

Frode Svartvatn  
Leder Akademikerne i NAV

Stein Arne Hammersland  
Nestleder