

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Deres ref

Vår ref

Dato 10.03.2008

Høringsnotat med forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger), og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner

Det vises til høringsbrev datert 13. desember 2007.

Akademikerne vil i dette høringssvaret legge hovedvekten på forholdet mellom avklaringspenger og ytelser fra arbeidsgiver, jf kommentarer til pkt 5, 6 og 8 under, og innleder derfor høringssvaret med dette tema. For øvrig følger våre kommentarer strukturen i departementets høringsnotat:

5, 6 og 8 Forholdet til offentlige og private tjenstepensjonsordninger

Forslaget til endring i § 11-20 vil i realiteten avskjære enhver mulighet for private bedrifter til å sikre sine ansatte ytelser utover folketrygden ved langvarig sykdom (før ev. varig uførepensjon). Akademikerne ønsker å sikre arbeidstakere som rammes av sykdom, skade eller lyte, mot uforutsigbare økonomiske forhold. At arbeidsgivere i privat sektor ønsker å bidra med sikring av egne ansatte er et samfunnsmessig gode. Akademikerne mener den foreslåtte endringen er svært uheldig.

Det forhold at ansatte i offentlig sektor får utbetalt uførepensjon under attføring/rehabiliteringsperioder/arbeidsavklaringspengeperioder, mens privat ansatte med tjenstepensjon ikke får utbetalt noe av sin avtalte tjenstepensjonsdekning er etter Akademikernes oppfatning svært urimelig. Dette rammer ansatte i privat næringsliv med lønn over 6 G spesielt hardt. En ansatt i privat sektor med lønn 12 G vil måtte klare seg med en årsinntekt på noe under 4 G, mens en offentlig ansatt med samme lønn vil få det dobbelte.

Akademikerne mener utbetaling av privat tjenstepensjon må likestilles med offentlig tjenstepensjon slik at privat tjenstepensjon kan utbetales i hele avklaringsperioden. For å hindre at samlet ytelse blir for høy, kan nivået på utbetalingen i denne perioden begrenses slik at det samlede ytelse fra trygden og tjenstepensjonsordningen tilsvarer avtalt nivå i pensjonsplanen.

Begrensningen som kom i 2001 i lov om foretakspensjon (LOF § 6-1 annet ledd), der man ikke fikk lov til å betale ut uførepensjon fra en privat tjenstepensjon under attføringsperioder, var urimelig. At begrensningen i loven ble utvidet til også å gjelde rehabiliteringspengeperioden, forsterket den uheldige situasjonen. I høringsnotatet foreslås det at begrensningen i LOF § 6-1 annet ledd utvides til å gjelde hele arbeidsavklaringspengeperioden. Akademikerne mener det vil være svært uheldig.

Hvis perioden i LOF § 6-1, annet ledd utvides til å gjelde hele arbeidsavklaringsperioden, vil dette medføre at spesielt yngre mennesker kan gå mange år (4 år, pluss ev. forlengelser) før de får penger fra en uføredeknning i en privat tjenstepensjon. Verdien i uførepensjonsproduktet vil dermed bli kraftig svekket. At bedrifter i privat næringsliv ønsker å bidra med å forsikre sine ansatte, slik offentlig sektor gjør med sine ansatte, på en måte som gjør at den ansatte ikke kommer i store økonomiske problemer hvis han eller hun blir syk er et samfunnsmessig gode.

At lovgiver foreslår innstramminger i § 6-1, annet ledd med tilbakevirkende effekt, reduserer den enkelte borgers forutberegnelighet. Medlemmer av private tjenstepensjonsordninger mister opparbeidede rettigheter som arbeidsgiver allerede har betalt for, noe som gjør det svært vanskelig for den enkelte ansatte å planlegge og eventuelt ta høyde for egen nedsatt arbeidsevne fordi han ikke vet om opparbeidede rettigheter består. Medlemmer som opprinnelig har vært dekket av en privat tjenstepensjonsordning før lovendringen og dermed ikke sett behovet for å tegne individuelle ordninger, blir nå plutselig rammet og står uten mulighet for å skaffe seg andre forsikringer hvis de i mellomtiden har fått helseproblemer.

Departementet peker i høringsdokumentet på at det i gjeldende regelverk er ulik behandling av offentlige og private tjenstepensjonsordninger og vil vurdere dette på et senere tidspunkt. Akademikerne mener det er ingen grunn til å utsette denne vurderingen. Når forslaget legges framfor stortinget bør dette være endret slik at private bedrifter får samme muligheter til å sikre sine ansatte økonomisk under langvarig sykdom som offentlig sektor.

Innledning

Akademikerne anser forslaget for å være en nødvendig tilpasning og forbedring av et sammensatt og lite oversiktlig lov- og regelverk, og er positiv til forslaget om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med arbeidsavklaringspenger. Forslaget om å samle disse ytelsene til en felles ytelse fremstår som et nødvendig opprydningsarbeid som er en naturlig konsekvens av NAV-reformen.

Akademikerne vil innledningsvis også bemerke at høringsnotatet er innholdsrikt når det gjelder detaljbeskrivelse av lovbestemmelser og mindre informativt når det gjelder de mer overordnede konsekvenser av lovforslaget. Dette gjør at det bl.a. er vanskelig å lese ut fra høringsnotatet hvilke virkninger lovforslaget i praksis vil få for dem det rammer. Akademikerne savner en nærmere belysning av hvilke konsekvenser de ulike forslagene vil få for den enkelte i forhold til dagens rettstilstand, f. eks. gjennom bruk av eksempler hvor man sammenligner dagens rettstilstand med situasjonen som vil gjelde dersom lovforslaget vedtas.

2. "Arbeidsavklaringspenger" – valg av navn

Akademikerne mener at "arbeidsavklaringspenger" kan være et hensiktsmessig navn for å legge fokus på aktivitet, men vil påpeke at navnet vil kunne virke krenkende i enkelte tilfeller, f.eks for

personer som har uhelbredelig kreft e.l. Akademikerne foreslår at ytelsen kalles "avklaringspenger" eller "avklaringsstønad".

Akademikerne har ikke innvendinger til at dagens attføringsstønader skal kalles tilleggsstønader.

Den nye foreslåtte formålsbestemmelsen i § 11-1 der formålet med arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader nærmere blir beskrevet, er etter Akademikernes oppfatning en dekkende beskrivelse.

2.2 Tildelingskriterier

Akademikerne er enig i departementets forslag i utkast til § 11-2 om at det skal stilles krav om at en skal ha vært medlem i folketrygden i minst tre år umiddelbart før kravet om arbeidsavklaringspenger settes fram. Krav om forutgående medlemskap i folketrygden gjelder flere ytelser og Akademikerne mener det er naturlig at det stilles et slikt krav også før krav om arbeidsavklaringspenger kan settes fram, Akademikerne mener det må være et vilkår at en har tilstrekkelig tilknytning til landet for å ha rett til ytelsen.

2.2.2 Opphold i Norge eller utlandet

Akademikerne er enig i at mottakere som hovedregel må oppholde seg i Norge for å ha rett til ytelsen. Hensikten bak avklaringspenger er å få folk inn i aktive, arbeidsrettede løp og over i arbeid gjennom relevant oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Dette forutsetter tett kontakt med Arbeids- og velferdsetaten og arbeidslivet.

2.2.3 Aldersgrenser

Akademikerne mener departementets forslag om en nedre aldersgrense på 18 år – og en øvre på 67 år er naturlig i forhold til gjeldende regelverk.

Akademikerne mener det er helt nødvendig å foreta en samlet vurdering av dette spørsmålet for de ulike folketrygdyttelsene når regelverket for ny alderspensjon er klart.

2.2.4 Nedsatt arbeidsevne

Akademikerne er enig i departementets vurdering om at arbeidsavklaringspenger bør forbeholdes personer som har mer enn rent forbigående problemer med å komme i arbeid.

Akademikerne er uenig i forslaget om at det skal være et vilkår for å få arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten når ytelsen innvilges. Forslaget innebærer at man fjerner den mulighet som ligger i dagens regelverk for midlertidige ytelser om at arbeidsevnene kan være nedsatt i en lavere grad enn 50 % (ned til 20%) for dem som trenger det i en tilbakeføringsfase til eget arbeid (på inntil 6 måneder).

Akademikerne anser at en slik endring vil kunne bidra til det motsatte av det som er siktemålet; å få folk raskest mulig tilbake i arbeid. Resultatet kan isteden bli at det blir gitt ytelser med 50 % i lengre tidsrom enn det som er tilfellet i dag. Akademikerne mener derfor at man bør fjerne det foreslåtte vilkåret i § 11-15 om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 %, og opprettholde innholdet i dagens regelverk på dette punktet.

2.2.5 Behov for bistand til å komme i arbeid

Akademikerne er enig i at det skal være et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at mottaker har behov for bistand i form av aktiv behandling eller yrkesrettet tiltak for å bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre.

2.3 Aktivitet med sikte på å komme i arbeid

Akademikerne er enig i departementets forslag om at alle som mottar arbeidsavklaringspenger plikter å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid, og at det skal gå fram av aktivitetsplanen hvordan vedkommende skal bidra samt at det skal kunne gis arbeidsavklaringspenger i ventetid før behandling eller arbeidsrettede tiltak starter.

2.3.2 Konsekvenser av brudd på kravet om aktivitet med sikte på å komme i arbeid

Akademikerne er enig i departementets forslag om at det er behov for å ha klare kriterier for når ytelsen midlertidig skal stanses på grunn av brudd på aktivitetskravet, og at konsekvensene av manglende oppfyllelse av de avtalte aktivitetskravene skal gå klart fram av loven.

2.4 Varighet

Det er viktig at perioden med arbeidsavklaringspenger ikke er lenger enn det som er nødvendig for å få satt mottakeren i stand til å arbeide, eller å få avklart at personen oppfyller vilkårene for å få uførepensjon.

Varigheten på de enkelte vedtakene bør fastsettes ut fra en konkret og individuell vurdering av den enkelte persons behov for bistand og en plan for hvordan personen skal komme i arbeid, innenfor den maksimale 4-årsperioden, dog slik at stønadsperioden i særskilte tilfeller kan forlenges.

Akademikerne mener at "så lenge det er påkrevd – modellen" gir størst mulighet for å gi individuelt tilpassede vedtak. Konkrete og individuelle vurderinger er etter Akademikernes oppfatning nødvendig for å hjelpe flest mulig tilbake i arbeid. Akademikerne mener forannevnte modell best ivaretar dette.

2.6 Nytt krav om arbeidsavklaringspenger – etter at ytelsen har vært stanset

Arbeidsavklaringspenger skal gi inntektssikring i en overgangsfase mens mottaker får oppfølging med sikte på å komme i arbeid.

Akademikerne støtter departementets forslag om å lovfeste at det må fremsettes nytt krav om arbeidsavklaringspenger dersom ytelsen har vært stanset i mer enn 52 uker. Dette bidrar til å sikre en konkret og individuell vurdering som også tar hensyn til eventuelle nye forhold som kan ha oppstått i løpet av siste 52 uker. En slik regel ivaretar også forutberegneligheten for den enkelte mottaker.

2.8.1 Beregningsgrunnlag

I høringsuttalelsen vedrørende Uførepensjonsutvalgets forslag ga Akademikerne uttrykk for at

maksimalt beregningsgrunnlag på 6G for beregning av uførepensjon er for lavt. Akademikerne er av samme oppfatning når det gjelder arbeidsavklaringspenger.

2.9.1 Meldeplikt

Akademikerne støtter forslaget i § 11-7 om meldeplikt til NAV ved bruk av standardiserte meldekort hver 14. dag. Dette vil bidra til å styrke kontakten mellom NAV og mottaker av ytelse og således bidra til å hindre misbruk og opprettholde fokus mot deltakelse i arbeidslivet som mål.

Akademikerne ser imidlertid at slik meldeplikt kan være svært tyngende for f. eks stønadmottakere med psykisk sykdom eller rusmisbruk, og slutter seg til forslaget om at det skal kunne gjøres unntak fra meldeplikten der dette anses "unødig tyngende".

2.9.2 Utbetalingsrutiner

Akademikerne er enig i departementets forslag om at arbeidsavklaringspenger gis per dag og utbetales etterskuddsvis hver 14. dag.

3. Arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner

Akademikerne vil bemerke at individuell og helhetlig behandling av brukerne, som det legges opp til, ikke alene sikres ved oppretting av en felles midlertidig ytelse, men forutsetter en fornuftig forvaltning av ytelsen. En viktig forutsetning er å tilføre vurderings- og veiledningsmetoder som sikrer det individuelle utgangspunktet. I utkastet til ny § 14 a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven er arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner foreslått som metoder. Akademikerne støtter innføring av disse metodene, men vil bemerke at det synes noe uklart hva som ligger i begrepene. Det er i utkastet til § 14 a siste ledd lagt opp til at departementet kan gi forskrifter om innholdet i arbeidsevnevurderingen. Akademikerne ser det som viktig at forskriftsadgangen benyttes til å klargjøre dette begrepet. Forholdet mellom aktivitetsplan og individuell plan, jfr. pasientrettighetsloven § 2-5 og sosialtjenesteloven § 4-3 a, er ikke omtalt i høringsnotatet. Det kan synes å være viktige berøringsflater mellom disse, og forholdet bør vurderes i det videre arbeid med de lovendringer som er foreslått.

Det er viktig at man ved benyttelse de foreslåtte metoder ser hen til den enkeltes forutsetninger hvor livs- og sykehistorie, medisinsk tilstand og prognoser er viktige rammebetingelser. Også de aller sykeste, uten muligheter i arbeidslivet, må gå veien om midlertidig ytelse/arbeidsavklaringspenger. Akademikerne vil peke på den belastning det vil være for disse grupper å gjennomgå arbeidsevnevurderinger, og på betydningen av at svært syke får et skånsomt møte med forvalterne av de økonomiske ytelsene.

Legen og legeerklæringen vil være en viktig kilde både ved vurdering av om det foreligger sykdom, skade eller lyte, som er inngangskriteriet for arbeidsavklaringspenger, men også som kilde til en fornuftig og helhetlig arbeidsevnevurdering. Skjemaet for legeerklæringen må utvikles i takt med de foreslåtte endringene til å bli et mer hensiktsmessig verktøy for legen og med det gi NAV bedre grunnlag for vurderinger

Akademikerne vil videre gi uttrykk for at det anses som en mangel ved høringsnotatet at departementet ikke omtaler de medisinske vurderingene som må foretas i NAV i disse trygdesakene. Rådgivende leger i NAV må gis en sentral plass i vurderingene ved innvilgelse av

arbeidsavklaringspenger og ved oppfølgingen underveis. Akademikerne savner en synliggjøring av denne funksjonen i høringsnotatet.

Arbeidet med mottakerne av tidsbegrenset stønad skal i stor grad foregå i regi av arbeidsmarkedsmyndighetene. Det synes ikke å være forutsatt eksplisitt at oppfølgingspunktene skal innholde oppdatert vurdering av helsetilstanden. Gjennom en periode på flere år vil det uvegerlig finne sted en forandring av stønadsmottakernes sykdommer, skader eller lyter. Det vil være svært uheldig om ikke denne endringen ble fanget opp i saksbehandlingen. Akademikerne ser det derfor som helt sentralt at det på oppfølgingstidspunktene vurderes behov for dokumentasjon av helsetilstanden. Vi frykter at den kvalitetssikring som ligger i legevurderingen kan svekkes, dersom annet personell uten inngående kjennskap til diagnostikk i for stor grad skal stå for vurderingene".

4. Sanksjoner

Det er i § 11-16 første ledd i lovutkastet foreslått at retten til arbeidsavklaringspenger i ventetid faller bort i åtte uker dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta tilbudt arbeid som han eller hun kan utføre eller å delta på et arbeidsrettet tiltak. Forslaget viderefører dagens bestemmelse om bortfall av attføringspenger i ventetid på høvelig arbeid.

Departementet har i punkt 4 bedt om høringsinstansenes syn på om det er behov for å utvide adgangen til å ilegge tidsbegrenset bortfall av arbeidsavklaringspenger til også å gjelde før mottaker er i ventetid på arbeid. Det fremgår at man tradisjonelt har vært tilbakeholden med å bruke administrative sanksjonsbestemmelser i forhold til personer som går på helserelaterte ytelser.

Akademikerne vil begrense seg til å bemerke at dersom departementet utvider sanksjonsadgangen overfor personer som mottar arbeidsavklaringspenger, så må det sikres at mottaker ikke kan ilegges sanksjon dersom vedkommende har rimelige grunner, f.eks helsemessige forhold, for ikke å oppfylle det krav som er satt.

7.3 Foreldrepenger

Akademikerne støtter forslaget om at arbeidsavklaringspenger skal gi opptjeningsrett til foreldrepenger.

Med vennlig hilsen

Akademikerne


Anders Kleppe
Fagsjef