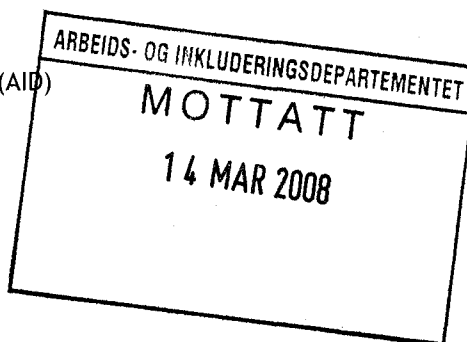


ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET (AID)
Postboks 8019 Dep.
Att: Øystein Haram
0030 Oslo

Sendes også som e-post til ebb@aid.dep.no



Deres ref: 200706340-/MOM

Oslo, 13. mars 2008

Vår ref: Gry Myklebust / DOK-2007-04208

HØRINGSNOTAT MED FORSLAG OM Å ERSTATTE REHABILITERINGSPENGER, ATTFØRINGSPENGER OG TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD MED EN NY MIDLERTIDIG FOLKETRYGDYTELSE (ARBEIDSAVKLARINGSPENGER), OG FORSLAG OM Å INNFORE RETT OG PLIKT TIL ARBEIDSEVNEVURDERINGER OG AKTIVITETSPLANER

Det vises til departementets høringsbrev av 13. desember 2007 med høringsfrist 13. mars 2008.

1. HSHs syn

HSH støtter forslaget om sammenslåing av ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad i en ny tidsbegrenset ytelse. HSH ser det som positivt at regjeringen ønsker å bruke mer ressurser på relevant og arbeidsrettet oppfølging av hver enkelt, og mindre ressurser på å avgjøre hvilken livsoppholdsytelse vedkommende kvalifiserer til. Det er å håpe at en slik forenkling av regelverket på sikt vil bidra til mindre byråkrati og større kapasitet til å drive individuell oppfølging, og at dette vil bidra til å få flere av de mange som står utenfor arbeidslivet tilbake i arbeid.

HSH understreker imidlertid viktigheten av at en slik endring i regelverket medfører avsetting av nødvendige ressurser til opplæring og kompetanseheving hos NAVs ansatte. Individuell oppfølging av den enkelte er en tidskrevende arbeidsform og forutsetter høy kompetanse hos forvaltningens saksbehandlere. Dette må hensyntas ved innføring av regelverksendringene, særlig sett hen til den store omstillingsprosess som skjer i forbindelse med NAV-reformen og de nye krav som stilles til etatens ansatte i denne forbindelse. Det bemerkes i denne sammenheng at HSH er skeptiske til departementets antakelse i høringsnotatets punkt 9.2.2 om at forslaget om endringer i lovverket ikke vil medføre behov for økte ressurser i Arbeids- og Velferdsetaten. Dette vil kunne være resultatet på lang sikt, men det fremstår i overkant optimistisk å tro at så vidt omfattende regelverksendringer ikke vil innebære økt ressursbehov på kort sikt.

Det er etter HSHs syn av stor betydning at legene synliggjøres tydeligere som aktør i forbindelse med vurdering saker om den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger. Etter vår oppfatning må legene ha en sterk og synlig rolle i arbeidet med denne type saker, blant annet ved vurdering av årsakene til at arbeidsevnen er nedsatt (vurdering av inngangsvilkår om sykdom, skade eller lyte), samt i arbeidsevnevurderingene. Både behandlende lege og NAVs egne rådgivende leger vil etter HSHs syn måtte få sentral plass i slike vurderinger. Dette aspektet berøres etter vår mening i altfor liten grad i det fremlagte høringsdokumentet.

HSH
Ullem allé 28
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
tel +47 22 54 17 00
fax +47 22 06 09 30
e-post
info@hsh-org.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org. nr.
970 134 646 MVA

www.hsh-org.no

Når det gjelder navn på den nye ytelsen, mener HSH at arbeidsavklaringspenger er et godt valg. Etter vår mening er det positivt at navnet på ytelsen knyttes til arbeid, da dette etter vår oppfatning signaliserer målsettingen om aktivitet og arbeid fremfor passivitet, og dermed også arbeidslinjen.

2. Høringsnotatets punkt 3 Arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner

Departementet foreslår at alle som oppsøker NAV-kontoret og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, skal ha rett til å få vurdert sitt behov for bistand for å komme i arbeid, og plikt til å medvirke til vurderingen. Denne retten og plikten skal ikke være betinget av at brukeren ber om et tiltak eller en tjeneste. Vurderingen skal skje i nært samarbeid med brukeren og den endelige vurderingen skal kunne ut i et vedtak om personens bistandsbehov. Denne mer omfattende vurderingen skal kalles en arbeidsevnevurdering, og det foreslås at bestemmelse om både dette og innføring av rett og plikt til utforming av en aktivitetsplan for brukere med behov for bistand, tas inn i ny § 14a i Arbeids- og Velferdsforvaltningsloven.

Departementets forslag innebærer ikke at verken arbeidsevnevurderinger eller aktivitetsplaner i seg selv gir noen rett til konkrete arbeidsmarkedstiltak eller arbeidsmarkedstjenester. Det er et vesentlig poeng at nærmere bestemte vilkår må være oppfylt for tildeling av konkrete ytelser etter folketrygdloven, og at dette forutsetter egne søknader. Imidlertid synes det positivt at den enkelte ved henvendelse til det offentlige kan forvente en grundig gjennomgang av sitt behov for arbeidsrettet bistand. Dette kan også gi bedre grunnlag for videre veiledning av den enkelte. Konkret oppfølging gjennom arbeidsevnevurderinger kan bidra til tidligere intervensjoner, og dermed til å forhindre at personer havner i passive og langvarige stønadsløp.

Det uttales i høringsnotatet at Sosial- og Helsedirektoratet og Arbeids- og Velferdsdirektoratet arbeider med å utvikle metodikken som skal benyttes for å ivareta brukernes behov med hensyn til arbeidsevnevurderinger. Det fremstår dermed foreløpig noe uklart hvordan en slik arbeidsevnevurdering tenkes gjennomført. Både leger og arbeidsgivere synes å kunne ha vesentlige roller i slike vurderinger. HSH forutsetter derfor at begge disse aktørenes roller vurderes konkret i forbindelse med utformingen av en slik metodikk.

3. Kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelser i nytt kapittel 11 i folketrygdloven

§ 11-3 Opphold i Norge eller i utlandet

HSH støtter forslaget om at det som hovedregel gjelder et vilkår om at medlemmet oppholder seg i Norge for å få rett til ytelser etter nytt kapittel 11.

§ 11-4 Alder

HSH har ingen innvendinger mot departementets forslag om at arbeidsavklaringspenger kan gis til personer mellom 18 og 67 år.

§ 11-5 Nedsatt arbeidsevne, jf også § 11-15 Arbeidsavklaringspenger

HSH støtter forslaget om at den nedsatte arbeidsevne må ha årsak i sykdom, skade eller lyte for å gi rett til arbeidsavklaringspenger. Disse begrepene må etter HSHs syn fortolkes ut fra en medisinsk forståelse og definisjon. Øvrige årsaker til manglende arbeidsevne, så som økonomiske problemer eller andre sosiale årsaker, må etter HSHs oppfatning holdes utenfor. I vurderingen av om nedsatt arbeidsevne skyldes sykdom, skade eller lyte, blir det derfor fortsatt viktig å ha medisinske oppdaterte opplysninger fra lege som sier noe om årsakene til arbeidsevnenedsettelsen. Videre

forutsettes at NAV fortsatt vil benytte sine egne rådgivende leger i vurderingene av konkrete saker, med tanke på om de medisinske vilkårene for ytelsen er oppfylt.

Det bemerkes i denne sammenheng at de forhold (utover helse) som listes opp i bestemmelsens andre ledd, etter vårt syn kun kan få betydning for om søkeren anses å ha mistet arbeidsevnen "i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid". Disse forhold kan derimot ikke få betydning for om de medisinske vilkårene for ytelsen anses oppfylt. Inngangsvilkåret om sykdom, skade eller lyte må ligge fast, uavhengig av vedkommendes alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid, jf bestemmelsens andre ledd.

Når det gjelder krav til varighet av arbeidsevnenedsettelsen, er HSH enig i at arbeidsavklaringspenger bør forbeholdes personer som har mer enn rent forbigående problemer med å komme i arbeid. Videre synes det fornuftig at det ikke skal stilles krav til at arbeidsevnenedsettelsen er varig, idet ytelsen i sin karakter er ment å være midlertidig. På den annen side synes det viktig å gi noen klarere retningslinjer hva gjelder krav til varighet, slik at det gjelder noen føringer for saksbehandlerens skjønn i den konkrete sak. Dette trenger ikke skje i lovs form, men det forutsettes at departementet ved forskrift, rundskriv eller på annen måte gir NAV noen tydeligere føringer på hva slags varighet som kreves for tilkjenning av arbeidsavklaringspenger.

Med hensyn til minstekrav til redusert inntekts/arbeidsevne, støtter HSH forslaget i § 11-15 om at arbeidsavklaringspenger forutsetter at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten når ytelsen innvilges.

§ 11-7 Meldeplikt

HSH støtter forslaget om at rett til ytelser etter kapittel 11 forutsetter en meldeplikt til NAV hver 14. dag. Det synes positivt med en styrking av kontakten mellom NAV og ytelsesmottakeren. Det fremstår imidlertid vesentlig at opplysningene som fremkommer i forbindelse med meldeplikten, enten de når skjer ved personlig oppmøte eller meldekort, følges opp av NAV. Rapporteringen må ha som formål å kunne medføre reelle endringer og justert opplegg underveis, og ikke bare fungere som en kontrollfunksjon som innebærer økt byråkrati.

§ 11-8 Aktivitet med sikte på å komme i arbeid

Det er positivt og viktig at det stilles krav til aktivt bidrag fra ytelsesmottakeren for å komme i arbeid. Det er viktig at mangel på oppfølging av slik aktivt bidrag får konsekvenser, jf også § 11-9.

§ 11-10 Varighet, jf § 11-11 Oppfølgingstidspunkter

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på to ulike modeller når det gjelder fastsettelsen av varighet av ytelser/vedtaksperiode.

Den ene modellen baserer seg på at det ikke skal gjelde en lovpålagt maksimal lengde på de enkelte vedtakene, dog likevel ikke lengre enn 4 år. Det vil da være NAV som vurderer hensiktsmessig lengde av hver vedtaksperiode innen den ytre grensen.

Den andre modellen baserer seg på at det i loven fastsettes en maksimal lengde på vedtaksperiodene på ett år av gangen med mulighet for unntak, og også her med en maksimal ytre grense på fire år.

Viktigere enn hvilken modell som velges, vil etter HSHs syn være hva slags oppfølgingspunkter som skjer i løpet av vedtaksperioden. Ideelt sett bør ikke vedtaksperioden alene ha noe å si for hvor tett oppfølging den enkelte får. Vi ser

imidlertid en viss fare for at lange vedtaksperioder tilsier mindre grad av oppfølging av den enkelte, herunder av kapasitets/ressursårsaker hos NAV-kontorene. I så måte vil modell 2 med maksimalgrense av vedtaksperioden på ett år av gangen i alle fall sikre en årlig revisjon av ytelsen. HSH mener valget av modell må ses i sammenheng med hvordan oppfølgingstidspunktene i vedtaksperioden fastsettes. Når det gjelder oppfølgingstidspunktene, foreslår departementet at NAV bør fastsette slike tidspunkter i samråd med ytelsesmottakeren.

Stor skjønnsmessighet med tanke på varighet av vedtaksperiode, sett i kombinasjon med stor grad av skjønn vedrørende antall oppfølgingstidspunkter, vil etter HSHs oppfatning være risikofyllt med tanke på oppfølgingsgraden av den enkelte. Kapasitetshensyn vil i for stor grad kunne medføre at det fastsettes for få oppfølgingstidspunkter, og potensielt også over lange vedtaksperioder. Dette vil virke sterkt mot den nye ytelsens hensikt, idet tettere og mer individuell oppfølging er noe av hovedpoenget. Jo lengre vedtaksperiode som fastsettes for ytelsen, jo hyppigere oppfølging bør vurderes. Dette for å sikre at ytelsesmottakeren ikke blir gående over lengre perioder uten kontakt med NAV. Ytelsen ville i tilfelle få en karakter av ren inntektssikring, og dette må unngås av hensyn til formålet om å få flere i aktivitet og arbeid.

Etter vår mening ville en modell med ett års vedtaksperiode med et minimumsantall oppfølgingstidspunkter i vedtaksperioden være den beste løsningen. Unntak fra ettårsregelen må likevel kunne gjøres, for eksempel der det besluttede tiltaket er av en lengre varighet enn ett år, eksempelvis i et gitt utdanningsløp eller lignende. HSH er enig i at systemet med meldeplikt bør benyttes aktivt for å sile ut ytelsesmottakere som trenger hyppigere oppfølging enn de lovpålagte oppfølgingstidspunktene.

Uavhengig av modellen som velges, understrekes behovet for at behandlende leges og NAVs egne rådgivende legers uttalelser innhentes og vektlegges i forbindelse med vurdering og oppfølging av saken. I tillegg må også andre aktører kunne høres i forbindelse med oppfølging av saken, herunder aktuelle arbeidsgivere dersom mottakeren deltar i arbeidsrettede tiltak i en virksomhet.

§ 11-16 Tidsbegrenset bortfall av arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid

HSH støtter departementets forslag om at det skal kunne ilegges tidsbegrenset bortfall av ytelse for mottakere som får arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid, dersom mottakeren uten rimelig grunn nekter å ta tilbudt arbeid som han eller hun kan utføre eller å delta på et arbeidsrettet tiltak.

Departementet har i høringsnotatets punkt 4 også bedt om høringsinstansenes syn på om det er behov for å utvide muligheten til å ilegge tidsbegrenset bortfall av arbeidsavklaringspenger før mottaker er i ventetid på arbeid.

Etter HSHs syn synes det fornuftig å ha en slik sanksjonsmulighet også før mottakeren er i ventetid på arbeid. HSH er enig med departementet i at det ikke er grunn til å beskytte personer som misbruker folketrygdens ytelser ved å fortie eller gi uriktige opplysninger. HSH ser ikke at sterke prinsipielle hensyn gjør seg gjeldende mot å sanksjonere slike tilfeller når det gjelder arbeidsavklaringspenger, på samme måte som det nå er anledning til å gjøre i saker om dagpenger under arbeidsløshet. Det samme gjelder etter vårt syn der personer uten rimelig grunn lar være å gjennomføre planlagt aktivitet eller unnlater å ta et tilbud om et arbeid de kan utføre. Sanksjoner vil, som departementet påpeker, uansett ikke ilegges der mottakeren har rimelige grunner til å ikke gjennomføre aktiviteten. Idet regelverksendringene legger opp til større grad av individuell oppfølging og skreddersøm og dermed stiller større krav til NAV, er det etter vårt syn viktig at det også gjelder klare forpliktelser for mottakeren av ytelser. Der disse forpliktelsene ikke følges opp av mottaker, fremstår det etter

HSHs oppfatning naturlig at det kan ilegges sanksjoner i form av tidsbegrenset bortfall av arbeidsavklaringspengene.

§ 11-18 Arbeidsavklaringspengenes størrelse

HSH støtter forslaget om at arbeidsavklaringspenger skal regnes som pensjongsgivende inntekt og skal skattlegges som lønnsinntekt. HSH støtter videre forslaget om at arbeidsavklaringspenger inklusive barnetillegg ikke skal kunne utgjøre mer enn 90 prosent av beregningsgrunnlaget. Det er etter vårt syn vesentlig at arbeid skal lønne seg mer enn mottak av ytelser fra folketrygden, også for de som har stor forsørgingsbyrde.

§ 11-20 Reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av ytelser fra arbeidsgiver, jf også høringsnotatets punkt 5 om forholdet til offentlige og private tjenstepensjoner

Det fremgår av forslaget til § 11-20 at pensjongsgivende inntekt fra nåværende eller tidligere arbeidsgiver skal føre til at arbeidsavklaringspenger skal reduseres med samme beløp.

Med virkning fra 1. januar 2008, er det iverksatt endringer i foretakspensjonsloven som medfører store forskjeller på private og offentlige virksomheters muligheter til å sikre sine ansatte ved langvarig sykdom. Mens det i de offentlige tjenstepensjonsordningene er tillatt med supplerende tilleggsutbetalinger fra arbeidsgiver både når mottakeren får rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, er det i de private ordningene kun tillatt med slik tilleggsutbetaling når mottakeren går over på tidsbegrenset uførestønad. Mens offentlige ansatte ved mottak av attføringspenger og rehabiliteringspenger sikres 66 prosent av inntekt opp til 12 G gjennom de offentlige tjenstepensjonsordningene, sikres private ansatte kun 66 prosent av 6 G, uavhengig av uføredeknningen i arbeidsgivers tjenstepensjonsordning. Dette innebærer etter HSHs syn en urimelig forskjellsbehandling mellom offentlig og privat sektor, idet private virksomheter får langt dårligere mulighet til å sikre sine ansatte ved langvarig sykdom.

I forbindelse med foreliggende forslag til § 11-20, vil denne forskjellen forsterkes ytterligere, ved at lovendringene vil medføre forskjellsbehandling også hva gjelder utbetaling av tillegg til tidsbegrenset uførestønad. Dette da tidsbegrenset uførestønad nå bakes inn i den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger.

Det uttales i høringsnotatets punkt 5 at det som del av oppfølgingen av ny alderspensjon og Uførepensjonsutvalgets forslag til ny uføreytelse er nødvendig å vurdere forholdet til tjenstepensjonsordningene, og at departementet legger opp til at en i en slik gjennomgang også må vurdere forholdet mellom arbeidsavklaringspenger og tjenstepensjon.

HSH mener imidlertid skjevheten mellom offentlig og privat sektor må fjernes så raskt som mulig. Det er konkurransemessig uheldig at det gjelder slike forskjeller. Private arbeidsgivere som ønsker å sikre sine ansatte ved langvarige sykdomsforløp, bør ha samme anledning til dette som det offentlige. Dette kan skje ved at det åpnes for utbetalinger fra kollektive tjenstepensjonsordninger ved siden av arbeidsavklaringspengene. Dersom man frykter at den samlede utbetaling av folketrygdens ytelser og supplement fra private tjenstepensjonsordninger blir så høy at det minsker incentivene til å gå ut i arbeid, kan dette ivaretas på annen måte enn en forskjellsbehandling mellom privat og offentlig sektor. En begrensning i utbetaling av supplerende ytelser kan eksempelvis skje ved at det settes et tak for samlede ytelser fra trygd og arbeid. HSH kan ikke se noen grunn til at det skal være noen forskjell på ansatte i privat og offentlig sektor i så måte, og slikt tak må derfor være det samme, uavhengig av hvilken sektor man er ansatt i.

4. Høringsnotatets punkt 6; Mulige tiltak for å bedre økonomiske insentiver for overgang til arbeid

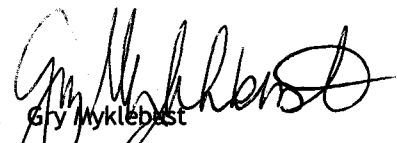
Departementet ber om høringsinstansenes syn på to ulike foreslåtte modeller hva gjelder tilkjenning av barnetillegg ved overgang til arbeid. Departementet vurderer to ulike modeller for barnetillegg, der en bryter forbindelsen mellom bortfall av hovedytelsen og barnetillegget ved overgang til arbeid. Bakgrunnen for dette, er i følge departementet å minske terskeeffekten ved overgang til arbeid.

I den ene modellen foreslås at man kan motta barnetillegg i tre eller seks måneder etter at man har gått ut i arbeid igjen. Dette vil i følge departementet innebære større lønnsomhet ved overgang til arbeid de første månedene. I den andre modellen kombineres perioden en kan få barnetillegg etter at en har begynt å arbeide, med en venteperiode på tre måneder i begynnelsen av stønadsperioden. Dette vil i følge departementet kunne øke insentivene til å gå ut i arbeid i de første tre månedene av stønadsperioden, samtidig som dette økonomisk vil bidra til å finansiere den utvidede perioden med barnetillegg etter overgang til arbeid.

HSH er negative til begge de foreslåtte modeller. Etter vår oppfatning gir departementets begrunnelse for forslagene til modeller et inntrykk av at overgang fra trygd til arbeid kun dreier seg om den enkeltes egen valgfrihet. Dette er etter vår oppfatning et svært uheldig signal. Vurderingen av om noen skal ut i arbeid igjen, må skje etter en faglig vurdering av om vilkårene for ytelsen fortsatt er oppfylt. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, må mottakeren fratas mulighet for videre ytelse, og dermed gå ut i arbeid igjen, eventuelt gå over på andre trygdeytelser vedkommende kan fylle kriteriene for.

Vennlig hilsen
HSH


Harald Jachwitz Andersen
avdelingssjef


Gry Myklebust
fagsjef