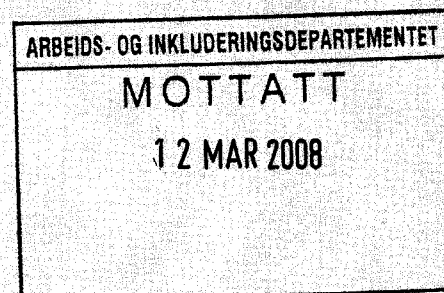




Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo



Vår ref. AKH/FJ/MJ/gc

Deres ref. 200706340-/MOM

Dato 10. mars 2008

Høringsvar til forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger), og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan

LHL, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke har gjennomgått høringsnotatet med forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig folketrygdytelse, og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. LHL har følgende merknader til høringsnotatet.

LHLs hovedsynspunkter

- LHL støtter at rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattes med en ny midlertidig folketrygdytelse.
- LHL mener at målet med ytelsen må være å støtte opp om den behandlingen og de arbeidsrettede tiltakene som settes i verk for at den enkelte skal komme i arbeid.
- LHL foreslår at ytelsen bør hete arbeidsrehabiliteringspenger.
- LHL mener at både redusert arbeidsevne og redusert inntektsevne må danne grunnlaget for retten til ny midlertidig folketrygdytelse.
- LHL mener det bør være mulig å gå fra graderte sykepenger under 50 % til tilsvarende eller lavere graderte avklaringspenger.
- LHL savner en bredere problematisering av hvordan gruppen som i dag gis tidsbegrenset uførestønad skal ivaretas i den nye ordningen.
- LHL mener det er lite hensiktsmessig å ha en lovnedfelt ytre grense for varigheten av ytelsen eller de enkelte tiltakene.
- LHL mener avklaringspenger må gis i 6 mnd i påvente av å komme i arbeid.
- LHL mener at tiden på avbruddet ikke skal være avgjørende for om man på nytt må søke om tiltak.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke



Postadresse Pb 4375 Nydalen 0402 Oslo
Besøksadresse Sandakerveien 99 Oslo

Telefon 22 79 93 00
Telefax 22 22 38 33

E-post post@lhl.no
Internett www.lhl.no

Bankgiro 8200 02 33311
Organisasjonsnr. 940 190 738

- LHL kan ikke støtte at retten til materielle tiltak svekkes ved at arbeidstrening, fadder og skolepenger, semester- og eksamensgebyr foreslås endres fra å være rettighetsbaserte ytelser i folketrygden til et ikke rettighetsbaserte tiltak i forskrift med hjemmel i arbeidsmarkedstiltak.
- LHL mener at den nye ytelsens nivå bør økes ut fra dagens nivå, og at den av dagens ytelser som gir høyest nivå må danne grunnlag for den nye ytelsen.
- LHL mener at et nivå på 2,4 G på ytelsen til unge uføre og misteytelsen på 1,8 G er for lavt og må økes betydelig.
- LHL mener at barnetillegget må beregnes slik som barnetillegget i dag beregnes ved tidsbegrenset uførestønad, og at barnetillegget bør behovsprøves.
- LHL mener det er svært viktig at den nye ytelsen også ivaretar den gruppen som har en arbeidsevne, men som ved å benytte alle sine ressurser til rehabiliteringstiltak på sikt kan øke sin arbeids- og funksjonsevne.
- LHL mener at inntekten fra frivillig virksomhet ikke reflekterer inntekts- og arbeidsevne og derfor ikke bør få konsekvenser for ytelsen.
- LHL er kritiske til at de nye reglene rent rettslig svekker kravet på ytelse for dagens mottakere av attføringspenger.
- LHL mener det bør opprettes et felles klageorgan og at det primært bør være Trygderetten.

Generell kommentar

LHL har hele tiden vært en aktiv tilhenger av NAV-reformen, og vi opplever at myndighetene har vist stor handlingskraft med denne reformen. LHL har stor tro på at organiseringen av NAV vil kunne gi brukeren en bedre ivaretagelse når det gjelder avklaring for arbeid eller eventuelt uførepensjon.

LHL er positive til opprettelse av en ny midlertidig folketrygdytelse som vil erstatte rehabiliteringspenger og attføringspenger. Dette er et hovedtiltak for å realisere et system hvor det er brukerens behov for inntektssikring og tiltak som står i fokus og ikke de ulike ytelsene. LHL er enige i at tidsbegrenset uførestønad bør utgå som ordning, men stiller spørsmål om hvordan denne gruppen vil kunne inngå på en naturlig måte i den nye ytelsen – se våre senere merkander om dette.

LHL er kritiske til en holdningen som bygger på en antagelse om at mange heller vil ha trygd enn arbeid. LHL mener at de aller fleste ikke ønsker å være passive stønadmottakere, og at troen på at økonomiske insentiver alene skal få flere folk i jobb er sterkt overdrevet. Det prinsipielle utgangspunktet må være at alle vil – eller ved tilfredsstillende tilrettelegging og oppfølging vil kunne – ønske å delta i arbeidslivet.

LHL har alltid vært en tilhenger av at målet om arbeid for flest mulig er helt grunnleggende – både for den enkelte og for samfunnet. Likevel er det viktig å presisere at målet med ytelsen må være å støtte opp om den behandlingen og de arbeidsrettede

tiltakene som settes i verk for at den enkelte skal komme i arbeid, og ikke at det er den nye ytelsen i seg selv som skal gi et insentiv til arbeid – slik departementet definerer målet med ytelsen.

Departementet uttaler som et mål for forslaget om ytelsen at flere skal komme raskere tilbake i arbeid. Dette er et viktig mål, men LHL vil advare mot at dette målet enkelte steder i forslaget overskygger behovet for å tilpasse ytelsen til den enkeltes behov. Det er viktig at den enkelte ikke presses til å utnytte sin arbeidsevne maksimalt på bekostning av den prosessen vedkommende er inne i for å komme i arbeid. Det er bedre å bruke noe mer tid om det må til - for at brukeren ikke etter kort tid faller ut av arbeidet eller fratas muligheten til å oppnå optimalt funksjonsnivå.

LHL vil også advare mot at for stor vektlegging av arbeidsinsentiver nødvendigvis vil måtte gå utover dem som har liten eller ingen mulighet til å komme i arbeid. Hensynet til denne gruppen må også veie tungt, slik at avklaringen for å få en varig uføretrygd blir en prosess hvor den enkelte blir møtt på en verdig måte selv om det ikke er mulig å hente ut nok arbeidsevne til å stå i jobb.

Departementet ber om tilbakemeldinger på forslaget til navn på ytelsen. LHL mener at ”arbeidsavklaringspenger” signaliserer at dette kun dreier seg om inntektssikring i den perioden man ”avdekker status”, og ikke under den perioden den enkelte får bistand til å komme til arbeide. LHL foreslår derfor at ytelsen heller bør hete ”arbeidsrehabiliteringspenger”, fordi dette sier mer om den aktive prosessen man ønsker at den enkelte skal gjennomgå.

Nedsatt arbeidsevne og inntektsevne

LHL synes departementet legger en bra tilnærming til grunn når man ikke lar helsestatus alene være avgjørende, men at vedkommendes arbeidsmuligheter er i fokus. LHL støtter en linje hvor en funksjons- og arbeidsevnevurdering er viktig i prosessen for at den enkelte skal kunne tilbakeføres til jobb eller som avklaring for dem som må over på uføretrygd.

LHL frykter samtidig at retten til ytelsen skal basere seg utelukkende på funksjons- og arbeidsevnevurdering og ikke på en inntektsevnevurdering. I utkastet til nytt kapittel 11 i folketrygdloven brukes begrepet ”arbeidsevne” og ikke ”inntektsevne”. I høringsnotatet står det:

”I motsetning til for dagens uføreytelser, vil det at en som følge av sykdom, skade eller lyte ikke lenger er i stand til å tjene like mye som før ikke i seg selv være tilstrekkelig til at arbeidsevnen anses å være nedsatt.”

Slik vi tolker dette, innebærer det at mennesker som på grunn av ”sykdom, skade eller lyte” får sin inntektsevne vesentlig redusert, men fortsatt kan jobbe i en 100 % stilling, ikke har krav på den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Dette vil være tilfelle selv om

vedkommende kunne gjenvinne (tilnærmet) sitt opprinnelige inntektsnivå etter en prosess med behandling og arbeidsrettede tiltak. Siden vilkåret for å få uførepensjon er nedsatt inntektsevne med minst 50 % vil vedkommende imidlertid ha krav på uførepensjon, og stilles følgelig overfor valget mellom en vesentlig dårligere lønnet jobb eller uførepensjon. Dette kan neppe være intensjonen. Regjeringen har signalisert at hensikten med den nye ordningen er det motsatte. LHL mener at alle som går vesentlig ned i inntekt uavhengig av tidligere inntekt må kunne ha rett til avklaringspenger/tiltak.

"Ethvert annet arbeid" som mål for rehabilitering

LHL støtter at det skal være et vilkår for å få rett til tidsbegrenset inntektssikring at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. For mange brukere vil det være mulig å rehabiliteres slik at arbeidsevnen øker mest mulig. LHL opplever at det gis litt andre signaler når det står i høringsnotatet:

"Den sentrale vurderingen vil være vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, dvs. et arbeid som normalt blir lønnet, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket. Personen skal også vurderes i forhold til mulighetene for å få deltidsarbeid og det skal ikke tas hensyn til at arbeidet har lavere status enn det vedkommende har hatt eller at lønnen er lavere, forutsatt at arbeidet lønnes iht. tariff eller sedvane. Dersom personen var i arbeid da vedkommende fikk sykdommen, skaden eller lytet, vil det være naturlig å starte med å vurdere personens evne til å utføre sine nåværende arbeidsoppgaver. En skal imidlertid også vurdere personens muligheter for å få ethvert annet arbeid som vedkommende er i stand til å utføre. "

LHL frykter at slike formuleringer vil bygge oppunder en praksis der man erklæres som "ferdig rehabilitert" i det øyeblikket man er i stand til å utføre en jobb i 100 % stilling helt uavhengig av hvilken status eller lønn dette arbeidet har i forhold til tidligere arbeid – og helt uavhengig av hvilken type arbeid man kunne oppnå etter ytterligere rehabilitering.

Gradering av ytelsen

LHL kan heller ikke støtte at den nye ytelsen blir en svakere ytelse sett i forhold til det som er dagens regler når det gjelder overgangen fra sykemelding til rehabiliteringspenger. Med de nye reglene vil de med en sykemeldingsgrad på 40 % ikke ha rett på arbeidsavklaringspenger frem til det tidspunkt fullt arbeid kan gjenopptas. Dette kan medføre at en del på grunn av økonomi vil tvinges til å forsøke å arbeide mer enn det som er helsemessig tilrådelig og dermed risikerer tilbakefall av sykdom og arbeidsevne. Det bør derfor fortsatt være mulig å gå fra graderte sykepenger under 50 % til tilsvarende eller lavere graderte avklaringspenger.

Krav om aktivitet for å komme i arbeid og midlertidig uføre.

LHL støtter at tidsbegrenset uførestønad fases ut. Likevel er LHL bekymret for hvordan denne gruppen vil bli ivaretatt i den nye ordningen. I dag får et stort antall innvilget tidsbegrenset uførestønad og begrunnelsen er at arbeidsevnen ikke er varig nedsatt. Samtidig er det ikke aktuelt for disse med attføring/rehabiliteringstiltak.

Også i dagens system skal NAV i sine vurderinger i forhold til dem som får tidsbegrenset uførestønad ha gjort en tilstrekkelig arbeidsavklaring – slik at denne gruppen ikke er direkte målgruppe for arbeidstiltak før stønaden skal revurderes. LHL mener det blir en utfordring å vurdere om de som er midlertidig uføre skal bli mottakere av den nye ytelsen eller om de skal innvilges en varig uførepensjon med en revurderingsklausul. LHL savner en bredere drøfting og problematisering av hvordan denne mottakergruppen skal ivaretas videre etter at tidsbegrenset uførestønad utgår som ordning.

Varighet på ytelsen og tiltak

Formålet med arbeidsavklaring er å finne tiltak som kan bidra til fortsatt yrkesdeltagelse. LHL vil understreke at det da er viktig at de som skal vurdere ikke må operere innenfor rigide rammer. Det må være saksbehandler eller fagteam som tar stilling til innhold og varighet på tiltaket. LHL mener derfor det er lite hensiktsmessig å ha en lovnedfelt ytre grense. LHL synes det er vanskelig å forstå at det vil kunne svekke NAV og brukeren sitt fokus om dette ikke er en tidsbegrenset ordning. Faren er at tiltak vil kunne komme til å bli valgt mer ut fra varighet enn hva som er hensiktsmessig, og terskelen for å anvende unntaket "særlige hensyn" vil kunne bli for høy. Uansett fremstår det som mer egnet for å oppnå formålet at varighet vurderes i forhold til hensiktsmessighet og ikke "særlige hensyn". Departementet påpeker jo selv at NAV og mottaker er nærmest til å vurdere type bistand, og det er da nærliggende å mene at de også bør kunne vurdere varighet. LHL vil derfor ikke støtte noen lovpålagt ytre ramme. Subsidiært vil vi kunne støtte modell 1 om at det ikke skal være noen maksimal lengde på de enkelte vedtakene innenfor den ytre varigheten.

LHL vil også påpeke at vi mener avklaringspenger må gis i 6 mnd i påvente av å komme i arbeid. LHL er svært uenig i den innstramningen som skjedde i inneværende statsbudsjett hvor det ble foretatt en reduksjon fra 6 måneder og til 3 måneder.

Nytt krav om arbeidsavklaringspenger

LHL stiller spørsmål om hvorfor tiden på avbruddet skal være avgjørende for om man på nytt må søke om tiltak? LHL mener at hensynet til å finne eller innvilge hensiktsmessige tiltak må veie tyngre enn hensynet til forutberegnlighet. LHL er uenige i at prinsippet om likebehandling her kan settes opp mot at den enkelte får nødvendige og hensiktsmessige tiltak. I slike avklaringsløp vil det måtte foreligge så mange individuelle faktorer at spørsmålet om likebehandling mellom ulike brukere vil komme mer i bakgrunnen.

Svekkelse av retten til stønader til dekning av ekstraavgifter som følger av gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak

LHL mener det er flott at den nye ordningen skal bli enklere ved at brukeren kan få tilgang på tiltak på tvers av det som er dagens tiltakssystem – at ”verktøykassa” skal bli mer riktig utstyrt og tilgjengelig. LHL ser også at det kan være hensiktsmessig at alle stønadene ligger i samme regleverk, da det kan være lettere å finne fram til stønader som understøtter ulike tiltak. LHL kan likevel ikke støtte at retten til materielle tiltak svekkes ved at arbeidstrening, fadder og skolepenger, semester- og eksamensgebyr foreslås overføres som en rettighetsbaserte ytelser i folketrygden til forskrift med hjemmel i arbeidsmarkeditiltak. LHL vil derfor gå imot en slik endring av lovhjemmel fordi det er helt vesentlig at disse rettighetene ikke svekkes.

Beregningsgrunnlag og nivå

Regjeringen har et mål om å utjevne de sosiale helseforskjellene også ved inntektsutjevning. Å holde helserelaterte ytelser på et lavt nivå bidrar etter LHL syn til øke de sosioøkonomiske helseforskjellene i samfunnet. LHL ønsker at ytelsen skal heves ut fra dagens nivå.

LHL registrerer at departementet konsekvent vil fastsette nivået på den nye ytelsen ut fra det som gjelder fra den av de tre ytelsene som i dag har lavest nivå. LHL mener at her må det være den beste ytelsen som danner utgangspunktet. Dette gjelder for eksempel hvordan man i dag pratiserer begrensningen på 6 G i beregningsgrunnlaget når de siste tre årene skal legges til grunn. LHL mener at begrensningen må brukes på gjennomsnittet av de tre siste årene (som for attføringspenger i dag) og ikke for hvert inntektsår som foreslått.

Minsteytelsen

LHL mener at beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger er satt for lavt når det gjelder minsteytelsen som er foreslått satt til 1,8 G. LHL mener at denne må økes, også fordi endring i skatteregler vil påvirke nettoytelsen.

Unge uføre

LHL har spesielt engasjement for unge uføres levekår. Unge uføre som mottar arbeidsavklaringspenger kan ofte ha behov for avklaringstiltak i en lang periode, og i denne perioden er mange av disse i en etableringsfase og har mange utgifter. LHL mener derfor at et nivå på 2,4 G på avklaringspenger til unge uføre er for lavt og må økes betydelig.

Barnetillegget

LHL er svært bekymret over at forslaget til arbeidsavklaringspenger innebærer en reduksjon i barnetillegget iht til tidsbegrenst uførestønad. LHL mener at beregningsnivået for barnetillegget i den nye ytelsen må bli slik den i dag er for tidsbegrenset utførestønad. Barnetillegget i dagens ordning for attførings- og rehabiliteringspenger er så lavt at det vil være helt nødvendig for denne gruppen å få hevet barnetillegget.

LHL mener også at barnetillegget bør behovsprøves. Mange som vil ha arbeidsavklaringspenger som eneste inntekt og i tillegg har forsørgingsansvar for barn, vil få problemer med å få pengene til å strekke til. Når personer som lever på stønader sjeldnere har anledning til å reise på ferie og å delta i aktiviteter i samfunnet, går det ekstra hardt ut over deres barn. LHL mener det er viktig å bryte tendensen til at barn av trygdemottakere får en høyere risiko til å "arve" trygdesituasjonen.

Reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av samtidig arbeid

LHL er enig i prinsippet om at ytelsen kan avkortes når mottaker er etablert i et arbeidsforhold. LHL synes imidlertid at departementet i alt for stor grad har en økonomisk tilnærming når regel for reduksjon av ytelsen på grunn av samtidig arbeid foreslås. Et annet og mer riktig utgangspunkt må være å ha regler som sikrer at brukeren ikke arbeider så mye at tiltaket ikke kan gjennomføres som forutsatt. En vellykket tilbakeføring til arbeid er en prosess som ikke rent instrumentelt kan styres bare gjennom presise regler for avkortning eller bortfall av ytelse. LHL savner en bredere problematisering av lønnsarbeid kontra tiltak, dvs når tiltaket bør revurderes og ikke bare den økonomiske ytelsen.

Det er svært viktig at den nye ytelsen også ivaretar den gruppen som trenger tidskrevende rehabiliteringstiltak, og som derfor ikke kan komme så raskt i inntektsgivende arbeid. LHL er derfor glad for at dette presiseres i forslag til § 11-21 når det lyder; "*ved beregningen av om ytelsen skal reduseres mht samtidig arbeid skal det tas hensyn til om medlemmet har redusert mulighet til å utføre inntektsgivende arbeid på grunn av aktiv behandling.*"

Når det gjelder inntekt fra frivillig arbeid og politiske verv mener LHL departementet bør legge seg på samme linje uføreutvalget. Inntekt fra slik virksomhet bør ikke inngå i beregningsgrunnlaget for en avkortet ytelse. Frivillig arbeid er noe de fleste gjør på fritiden, og mottakere av arbeidsavklaringspenger må ikke bli "straffet" for slikt engasjement som er en del av deres fritidsaktivitet. LHL mener at inntekten fra frivillig virksomhet ikke reflekterer inntekts-/arbeidsevne og derfor bør holdes helt utenfor.

Ingen reduksjon av ytelsene gjennom overgangsregler

LHL mener at overgangsregler må sikre at ingen som er på dagens ytelser skal få sine ytelser redusert. Departementet skriver at ytelsene ikke skal gå "vesentlig ned" – noe som gjør LHL bekymret. LHL synes det er vanskelig å vurdere hva departementet mener når de skriver "ikke vesentlig ned" og "om lag samme netto ytelse" - da det ikke fremgår i høringsnotatet hvilke kriterier som skal legges til grunn. LHL leser uansett at forslaget forutsetter en nedgang for dem som i dag har tidsbegrenset uførestønad. Vi viser til innspill under punkt over når det gjelder denne gruppen.

Friinntekt og hvilende pensjonsrett for dem som i dag har tidsbegrenset uførestønad

I dag har de som har hatt tidsbegrenset uførestønad i ett år rett til en friinntekt på 1G, og LHL stiller spørsmål om departementets forslag til overgangsregler på 16 timer er nok til å opprettholde denne retten. I dag er det ikke noe krav om at friinntekten må fordeles pr uke eller mnd. For eksempel er det i dag mulig å opptjene friinntekten i løpet av sommeren, men de nye reglene vil ikke gjøre dette mulig.

LHL kan heller ikke lese ut av høringsnotatet at ordningen med hvilende pensjonsrett for dem som nå har tidsbegrenset uførepensjon videreføres – slik at mottakere kan fryse pensjonen og øke arbeidsinntekten. LHL frykter at det forslaget som nå foreligger kan bety at noen må slutte å arbeide. For eksempel om A arbeider som tilkallingshjelp som betyr 20 timer i en meldeperiode og 10 timer i en annen, vil arbeidsforhold kunne bli avsluttet fordi arbeidstaker ikke kan arbeide etter behov.

Arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner vs rettighetsbaserte ytelser

LHL mener det er bra at arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner skal være verktøy for å hjelpe brukeren til å få avklart sin mulighet til å komme i arbeid, og at dette innføres som en rett og plikt. LHL vil legge til at det også i dag gjøres en slik vurdering - som enten leder til avslag eller som nedfelles i en tiltaksplan, og at brukeren også i dag skal involveres.

Det blir samtidig viktige for LHL å peke på at rent rettslig vil kravet på ytelsene for dagens mottakere av attføringspenger bli svekket. Denne gruppen har etter dagens regler en bedre formell rett når det gjelder ytelser som skolepenger, arbeidstrening og fadder fra folketrygden enn de vil få etter forskrift med hjemmel i arbeidsmarkedsloven. Dessuten kan også avslag på andre attføringsstønader enn attføringspenger påklages. LHL mener det er svært uheldig å svekke denne gruppens rett til ytelser og dermed til tiltak.

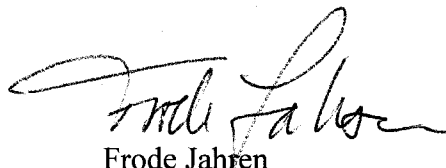
LHL er helt uenig i at denne svekkelsen av rettigheter bare kan formuleres som "noe svakere formelle rettigheter enn de har i dag". Etter LHLs mening er dette en reell og kraftig svekkelse av retten til attføring. LHL er ikke enige i at arbeidsevnevurderingen og plan i samme grad vil sikre nødvendige og hensiktsmessige tiltak.

LHL mener det bør opprettes et felles ankeorgang, og at det primært bør være Trygderetten. LHL oppfordrer departementet til å avklare dette så raskt som mulig.

LHL vil til slutt peke på at om oppmerksomheten på arbeidsevnevurdering som grunnlag for å vurdere rett til ytelse blir for stor, vil dette kunne svekke arbeidsevnevurderingen som grunnlag for å finne fram til behovstilpassede tiltak. LHL mener at det siste formålet må vektlegges mest. Dette krever bl.a. at regelverket for ytelsen ikke blir for komplisert og rigid.

Med vennlig hilsen
Landsforeningen
for hjerte- og lungesyke

Arne Kjetil Hafstad *151*
fung. forbundsleder


Frode Jahren
fung. generalsekretær