

Deres ref.: 22/314

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

1. Om Jussbuss

Jussbuss er Norges eldste studentdrevne rettshjelptiltak. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. Utgangspunktet for våre merknader er ivaretagelsen av rettssikkerheten til vår klientgruppe.

I 2021 behandlet vi 304 saker om sosial- og trygderett – herunder arbeidsavklaringspenger. Uttalelsene i dette høringssvaret har grunnlag i de erfaringene vi har gjort oss i vår saksbehandling.

2. Overordnet syn og grunnleggende målsettinger

Jussbuss stiller seg overordnet positive til mange av de endringene som foreslås.

Målsetningen med AAP-regelverket må være å få brukeren ut i arbeidslivet eller avklart for uføretrygd uten unødig opphold. AAP-ordningen skal i tråd med formålet i folketrygdloven (heretter ftrl.) § 11-1 sikre brukeren inntekt i avklaringsperioden. Avklaringen utgjør typisk en usikker og midlertidig periode for den enkelte, og en uavklart situasjon knyttet til inntektsgrunnlag kan være belastende. Avklaringsprosessen bør derfor være så treffsikker som mulig.

Jussbuss er enige i at avklaringsprosessen ikke bør strekkes unødvendig langt ut i tid, da dette hverken gagnar NAV eller brukeren. Jussbuss mener imidlertid at varighetsbestemmelser ikke er riktige verktøy å bruke for å forbedre AAP-ordningen, da dette kan medføre at brukeren mister sin AAP uten å være ferdig avklart.

For at regelverket i størst mulig grad skal virke i tråd med formålet i ftrl. § 11-1, mener Jussbuss at reglene må legges til rette for at brukeren kan fokusere på behandling og avklaring. Effektivitet bør derfor sikres gjennom tilstrekkelig individualisering og treffsikkerhet i avklaringsprosessen, ikke gjennom maksimaltider og overdrevet fokus på hurtighet.

3. Merknader

3.1 Merknader til forslag om fjerning av karenstid

Jussbuss er enige i forslaget om å fjerne karenstiden på 52 uker, og stiller seg bak den begrunnelsen som er gitt i høringsnotatet.

Innføringen av ordningen med karenstid var ment som et insentiv for både NAV og brukeren til raskere avklaring. Ordningen viste seg imidlertid å medføre avbrudd i avklaringsprosessen, og henvisning til sosialstønad eller andre former for privat forsørgelse. Dette ga for mange svært negative utslag, og stilte brukerne i en sårbar økonomisk situasjon. Forskning viser at økonomiske problemer og vedvarende lavinntekt er helseskadelig i seg selv.¹ Følgelig er det gode grunner for å avvike karensåret.

3.2 Merknader til forslag om videreføring av maksimal stønadsperiode på 3 år

Jussbuss er uenige i forslaget om at maksimal stønadsperiode skal videreføres som en periode på 3 år. Jussbuss mener at maksimal stønadsperiode bør reverseres til 4 år.

Som et prinsipielt utgangspunkt mener Jussbuss at den ideelle løsningen for brukeren ville være å fjerne maksimaltiden helt, fordi brukeren bør ha trygghet for inntektssikring så lenge avklaringen pågår. Jussbuss anerkjenner imidlertid at AAP er ment som en midlertidig ordning, og at det kan virke logisk å fastsette en maksimaltid som gir en viss forutberegnelighet. Vi mener likevel at en streng maksimaltid koster mer enn den smaker, fordi den skaper usikkerhet rundt brukerens inntektssikring i avklaringsperioden.

¹ Se referanse til undersøkelser i Kann & Dokken, «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb», (2019) s. 56.

Som det fremgår av høringsnotatet vil en regel om maksimaltid få mindre betydning når karenstiden fjernes. Jussbuss mener imidlertid at det er uheldig å forstyrre avklaringen med nye søknadsprosesser og de usikkerhetselementer som følger med dette. Videre vil maksimaltiden ha betydning for brukere som tilsynelatende ligger på en arbeidsevne mellom 50 og 60 prosent, men som fortsatt har behov for ytterlige avklaring. Å fullføre avklaringsprosessen for disse brukerne kan være et viktig virkemiddel for å hindre tilbakefall til AAP.

Endringer i AAP-ordningen bør etter Jussbuss' mening bygge på dokumenterte erfaringer med hvordan de ulike tiltakene fungerer.

En NAV-rapport fra 2019 viser at regelendringene som ble gjennomført i 2018, herunder overgang til 3 års maksimaltid, bidro til økt sannsynlighet for å avslutte mottak av arbeidsavklaringspenger.² Et slikt resultat kan likevel ikke leses ukritisk.

Det avgjørende må være *hvorfor* flere avsluttet mottak av arbeidsavklaringspenger etter 2018-endringen, og *hva* de avsluttet til. Undersøkelsen finner «økt sannsynlighet» for å avslutte til jobb og uføretrygd, men også en «markant økning» i sannsynligheten for å avslutte til karenstid og ny AAP-periode, samt til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt.³ Det er ikke positivt at flere avslutter AAP-perioden raskere når dette ikke leder til bærekraftige livssituasjoner for den enkelte. Den samme rapporten understreker at det har gått for kort tid til å vurdere alle effektene av regelendringen, endringen til tre års maksimal varighet.⁴ Denne rapporten kan derfor ikke uten videre tas til inntekt for at en maksimaltid på tre år er en god løsning.

Videre viser en NAV-rapport fra 2016 at sannsynligheten for avklaring øker markant i tiden like forut for utløpet av maksimalperioden. Ifølge rapporten har bestemmelser om maksimal varighet «stor betydning for overgang til arbeid».⁵

² Kann & Dokken, «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb», (2019) s. 1

³ Ibid. s. 56

⁴ Ibid. s. 53

⁵ Kann, Yin og Kristoffersen, «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid» (2016) s. 86

Likevel gir heller ikke denne undersøkelsen forklaring på *hvorfor* avklaringen skjer raskere. Bestemmelser om maksimaltid kan utgjøre et insentiv for både NAV og mottakeren selv til å sette i gang et høyere aktivitetsnivå forut for tidsfristen. Det at maksimaltid øker sannsynligheten for avklaring trenger imidlertid ikke å innebære at avklaringen er god, og det kan like gjerne være tilfelle at man blir «hasteavklart» inn i feil kategori mot slutten av perioden. På sikt vil dette hverken være bærekraftig eller hensiktsmessig.

Den samme rapporten understreker at det bare er foretatt måling av «overgang til arbeid på kort sikt» og at dette vil si «at vi ikke vet om de er i jobb etter ett eller flere år.»⁶ Undersøkelsen viser altså ikke om dette er en varig overgang til arbeid. Resultatet av en forhastet avklaring kan like gjerne være at brukeren etter en kort arbeidsperiode havner varig utenfor arbeidslivet.

Ut fra disse rapportene kan det ikke konkluderes klart med at en maksimaltid på 3 år er den mest gunstige løsningen for å ivareta formålet med AAP-regelverket. En treårsgrense gir ikke nødvendigvis et positivt insentiv til avklaring. Etter Jussbuss' syn bør fokus heller settes på et jevnt initiativ hos både NAV og bruker, slik at det gjennomføres treffsikker og kvalitetsbevisst avklaring helt fra begynnelsen av avklaringsperioden. Her må det tas i bruk andre virkemidler enn tidsbegrensninger, og innholdet i avklaringen bør være det sentrale.

3.3 Merknader til forslag om innføring av nytt framoverskuende unntak fra maksimal stønadsperiode.

3.3.1 Overordnet

Jussbuss støtter forslaget om å innføre et nytt framoverskuende unntak fra maksimal stønadsperiode.

En slik unntaksadgang øker sjansene for at brukere som ikke er ferdig avklart ved utløpet av treårsperioden unngår å få avklaringsløpet avbrutt unødige. I vår

⁶ Kann, Yin og Kristoffersen, «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid» (2016) s. 86

saksbehandling ser vi eksempler på at avbrudd medfører risiko for å falle ut av tilbakeføringsprosessen.

3.3.2 Nærmere om unntakets innhold og utforming

Jussbuss stiller seg bak den ordlyden som er foreslått. Jussbuss vil likevel bemerke at ordlyden er skjønnsmessig utformet og legger opp til en konkret vurdering. Det er derfor viktig at de nærmere vurderingstemaene fremgår klart av forarbeidene, slik at bestemmelsens rettighetspreg styrkes og rettssikkerheten til brukerne ivaretas, samt at det sikres ensartet praktisering av regelen.

Jussbuss mener at vurderingen må ses i lys av formålet med regelen. Å miste muligheten til å delta på et velfungerende arbeidsrettet tiltak kan være ødeleggende for avklaringen. Dette vil kunne forsinke, og i verste fall stoppe, en god avklaringsprosess. En ordning som sikrer at brukeren kan «stå avklaringsløpet ut» er viktig både av hensyn til den enkelte brukeren og av hensyn til effektiv bruk av samfunnsmidler. Ved en ny periode skal i tillegg alle vilkår vurderes på nytt, hvilket kan ha den konsekvens at det fastsettes et nytt inntektsgrunnlag etter ftrl. § 11-19. Dette kan medføre at mange brukere får et lavere stønadsnivå, hvilket kan ramme den enkelte hardt.

Departementet foreslår videre at vurderingen av om vilkårene er oppfylt kan ta utgangspunkt i det målet som er satt i avklaringsplanen for den enkelte, og se hen til resultater og erfaringer fra tidligere arbeidsrettede aktiviteter. Jussbuss er enige i at dette er fornuftige utgangspunkter. At visse tiltak har fungert bra tidligere kan tilsi at de også vil ha god effekt i fremtiden, noe som kan gi en indikasjon på progresjonen framover. Arbeidsplanen kan også gi en indikasjon på den progresjonen som er forventet. Med bestemmelsens formål for øyet, må NAV likevel kunne anvende unntaksbestemmelsen dersom andre forhold tilsier at brukeren sannsynligvis er nær ved å avklares.

Ordlyden «nær ved» er vag, og bør derfor suppleres med nærmere vurderingstema i forarbeidene. Etter Jussbuss' mening er det naturlig at vurderingen av «nær ved» ses i lys av at den maksimale unntakstiden etter ny bestemmelse er to år. Den

tidsmessige vurderingen bør ikke utelukke avklaringer mot arbeidslivet som ligger i det øvre sjiktet så lenge det er holdepunkter i progresjon og plan for at en avklaring kan komme innenfor unntaksperioden på to år.

Jussbuss er videre enige i at det ikke skal stilles noe gitt krav til arbeidsevnegraden for at det framoverskuende unntaket skal komme til anvendelse. Hver situasjon er ulik, og det avgjørende er at det foretas en konkret vurdering for den enkelte brukeren.

3.3.3 Forholdet til unntakene i ftrl. § 11-12 annet ledd

Jussbuss mener at de eksisterende unntakshjemlene i ftrl. § 11-12 annet ledd må videreføres.

Selv om unntakene får mindre praktisk betydning ved fjerning av karensåret, vil enkelte brukere fortsatt kunne rammes dersom de forsvinner. Brukere med arbeidsevne mellom 50 og 60 prosent vil ikke ha rett til ny AAP-periode.

Departementet viser til at mange i denne gruppen vil fanges opp av det nye unntaket, men dette gjelder ikke alle. Brukere med arbeidsevne på mellom 50 og 60 prosent som ikke er «nær ved å bli avklart» vil etter departementets forslag ikke ha rett på arbeidsavklaringspenger utover maksimalperioden. Dersom det er hindringer i avklarings- eller behandlingsløpet som gjør at disse brukerne ikke er nær ved å bli avklart, bør de gis trygghet for at deres stønadsperiode kan forlenges, da det er forhold utenfor deres kontroll som har satt dem i en usikker posisjon.

Slik det vises til i høringsnotatet er det også ulike formål bak de gjeldende unntakene i annet ledd og det foreslåtte nye unntaket. Det nye framoverskuende unntaket skal sikre den som er nær ved å bli ferdig avklart, mens de eksisterende unntakene er ment å sikre brukere som har opplevd hindringer i avklarings- og behandlingsløpet. I vår saksbehandling har vi sett en rekke eksempler på at dette unntaket er viktig. Det er to prinsipielt forskjellige hensyn som ligger til grunn for de ulike unntakene. Jussbuss mener derfor at det vil føre galt av sted hvis dette skal fjernes for å «ikke få for mange unntak».

Departementet legger også vekt på at det kan bli utfordrende for NAV dersom regelverket kompliseres med for mange unntak. Jussbuss er skeptiske til en slik argumentasjon. Sårbare brukere kan ikke få svakere rettigheter fordi NAV mangler de nødvendige ressursene til å anvende regelverket riktig. I så fall må løsningen være å øke ressursnivået hos NAV, snarere enn å legge byrden over på sårbare brukere som klart har et legitimt behov for at unntakene består. Brukeren, og hva som er best for vedkommende, må stå i fokus.

3.3.4 Forholdet til unntakene i ftrl. § 11-12 tredje ledd

Jussbuss støtter forslaget om at det eksisterende unntaket i § 11-12 tredje ledd videreføres. Vi stiller oss bak departementets argumentasjon på dette punktet.

3.4 Merknader til forslag om midlertidig overgangsordning.

Jussbuss er enige i forslaget om å etablere en overgangsordning for brukere som mister retten til AAP 30. juni 2022.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på e-post til sag@jussbuss.no eller på telefon 22 84 29 23 alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00, unntatt torsdager.

Med vennlig hilsen Jussbuss v/

Anna Hatlinghus

Millie Haga Famestad

Monica Novoa Angell

Sanna Hald Vorren

Fride Herding Solberg

Gunnhild Østensen Stangervåg

Erlend Smith Elgesem

Nora Garder Arnkværn