

Arbeids- og sosialdepartementet

Oslo, 1. november 2016

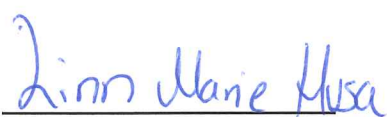
Vår ref.: SAG

Høringsuttalelse fra Jussbuss til Forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.

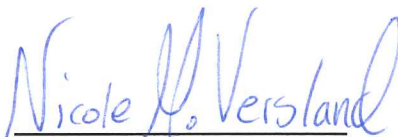
Viser til høring fra Arbeids- og sosialdepartementet av 8. juni 2016. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Jussbuss.

Dersom dere har spørsmål til uttalelsen kan dere kontakte Jussbuss på vår e-postadresse sag@jussbuss.no, eller kontaktperson Nicole Marie Versland på tlf. 22 84 29 23 alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00, med unntak av torsdager.

Med vennlig hilsen,
for Jussbuss,



Linn Marie Husa



Nicole Marie Versland



Andreas Killingstad



Thomas Meier Strømme



Lars Engebretsen

Mari Rudshaug

Malin Endresen Rogne

Eline Christoffersen Våge

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et rettshjelpiltak drevet av jusstudenter. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker der dette ikke dekkes av det offentlige.

Jussbuss arbeider for å sikre og bedre rettsstillingen for ressursvake samfunnsgrupper. Både i prioriteringen av klientgrupper og enkeltsaker, og ved oppsøkende virksomhet, forsøker vi å treffe de som trenger det aller mest. Et overordnet mål for Jussbuss er å øke den prosessuelle og materielle rettsikkerheten for våre klientgrupper.

I 2015 behandlet Jussbuss 311 saker innen trygderett, hvorav 55 av disse sakene gjaldt arbeidsavklaringspenger. Hittil i år har Jussbuss behandlet 289 saker innen trygderett, hvorav 55 av disse var saker om arbeidsavklaringspenger. På bakgrunn av dette ønsker vi å komme med noen kommentarer til regjeringens forslag om endringer i trygderegelverket.

2. Bemerkninger til høringens del 2; Forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

2.1 Reduksjon mot tiden stønadsmottakeren kunne ha vært i arbeid

Jussbuss er uenig i utvalgets forslag (punkt 2.2.3) om at arbeidsavklaringspenger reduseres mot tiden stønadsmottakeren kunne vært i arbeid. Mottakerne av arbeidsavklaringspenger er en sårbar gruppe. Reduksjon mot tiden mottakeren kunne ha vært i arbeid kan ofte virke inngripende, samtidig som at det er vanskelig å bevise hvilke timer det vil dreie seg om. Jussbuss ser ikke at utvalget har forslag til hvordan dette bevisspørsmålet håndteres. Vi frykter at ulik praksis vil medføre tilfeller av vilkårlighet, slik at en allerede sårbar gruppe kan bli ytterligere utsatt.

2.2 Utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent

Jussbuss er enig i forslaget om utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent til inntil tolv måneder (punkt 2.2.4) fordi dette vil tilrettelegge for en mer gradvis tilbakeføring til arbeidslivet.

2.3 Maksimal varighet

Jussbuss er uenig i utvalgets forslag (punkt 2.3.2) om å stramme inn den maksimale varigheten for arbeidsavklaringspenger fra de någjeldende fire til tre år. Utvalget begrunner behovet for en slik reduksjon blant annet med at mange går for lenge på arbeidsavklaringspenger fordi Arbeids- og velferdsetaten ikke har kapasitet til å følge opp mottakerne tettere.

Jussbuss er ikke enig i at en reduksjon av den maksimale varigheten for å motta arbeidsavklaringspenger er en hensiktsmessig løsning. Utfordringene utvalget nevner kan imøtekommes ved at etaten får større ressurser. Eventuelt bør det foretas en vurdering av hvordan dagens ressurser kan forvaltes for å gjøre etaten bedre i stand til å møte disse utfordringene. Løsningen kan ikke være å redusere antall år mennesker som ikke er i stand til å komme seg ut i arbeid får motta stønad. Det er viktig å huske på at hensikten med arbeidsavklaringspenger er å hjelpe sårbare mennesker, ikke å avhjelpe ressursbruken til Arbeids- og velferdsetaten.

Utvalget begrunner dessuten en reduksjon med at flere vil i arbeid på slutten av stønadsperioden, og at kortere stønadsperiode derfor vil få mottakerne ut i arbeid tidligere. Jussbuss påpeker at det ikke er dokumentert at mottakere kommer seg i arbeid fordi det nærmer seg slutten av stønadsperioden,

heller enn fordi mottakeren har hatt fire år med arbeid eller tiltak til å bli arbeidsfør. Det bør ikke åpnes for reduksjon basert på et så usikkert grunnlag.

Utvalget påpeker at målet må være å legge bedre til rette for at flere kan få muligheten til å komme ut i arbeid på et tidligere tidspunkt. Jussbuss er enig i dette målet, men understreker at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å tro at å redusere maksimal varighet for arbeidsavklaring faktisk vil bidra til dette. En for tidlig maksgrense kan dessuten få uheldige virkninger ved at mottakeren kan bli presset over til andre ytelser, som uføretrygd eller sosialstønad, heller enn å bli en del av arbeidslivet.

2.4 Forslag til modeller

Utvalget foreslår fire nye modeller (punkt 2.3.4). Jussbuss ser ingen av disse som en god løsning, jamfør det ovennevnte. Jussbuss foreslår derfor at dagens modell videreføres. Alternativt kan det utarbeides en ny modell med utgangspunkt i en maksgrense på fire år og med mulighet for tidsubegrenset unntak.

2.5 Arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid

Jussbuss er positiv til departementets forslag om å utvide perioden med arbeidsavklaringspenger mens medlemmet søker arbeid (punkt 2.4.2). Perioden på tre måneder etter dagens lovgivning er svært kort. En del medlemmer som ikke har kommet i arbeid risikerer da å falle ut av trygderettssystemet og over på sosialstønad. Sosialstønad er en svært ustabil ytelse og er veldig uheldig for den allerede utsatte gruppen som har gått på arbeidsavklaringspenger. Jussbuss er enig i at perioden bør utvides, og er positive til en utvidelse på seks måneder.

2.6 Oppfølging

Jussbuss er positiv til mer målrettet oppfølging og prioritering av unge medlemmer (punkt 2.5.2). Vi møter mange klienter som opplever svært manglende oppfølging mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Slik oppfølgingen er idag opplever vi at etaten ikke oppfyller forpliktelsene etter folketrygdloven §11-11.

Departementet foreslår at det for å sikre et minimum av oppfølging skal stilles krav om at det ikke skal gå mer en tolv måneder mellom hvert oppfølgingstidspunkt. Dette mener Jussbuss er for sjeldent. Medlemmet får arbeidsavklaringspenger innvilget for tolv måneder av gangen. Hvis oppfølging skal være mer målrettet bør kommunikasjon med medlemmet og oppfølgingsmøter være en prioritet. Her foreslår vi at det ikke bør gå mer en seks måneder mellom hvert oppfølgingstidspunkt.

Kravet til etatens innhold må komme klarere frem. Våre klienter opplever til tider å bli satt til aktiviteter som ikke er formålstjenlig til den enkeltes situasjon. Et eksempel kan være at en klient blir satt på praksisplass gjentatte ganger, selv om klienten selv ser at det er språkutfordringene som klart må forbedres. Undervisning hadde ifølge klienten vært det beste i hans tilfelle da praksisplassene ikke forutsatte særlig kommunikasjon med andre, og da ikke bidro til å forbedre språket hans. Aktiviteter den enkelte mottaker opplever ikke bidrar til deres muligheter i arbeidslivet vil kunne virke mot sin hensikt. Det bør stilles krav til innhold, slik at medlemmene kan kreve sin rett etter loven hvis ikke etaten innfrir sine forpliktelser til oppfølging. Først da vil oppfølgingen og medlemmenes krav etter lovens § 11-11 få et bra og målrettet innhold tilpasset til den enkelte.

2.7 Karensperiode før en ny periode med arbeidsavklaringspenger

Departementet forslår innføring av karenstid før rett til en ny maksimalperiode med arbeidsavklaringspenger (punkt 2.6.2). Konsekvensen vil være at alle som har fått stanset arbeidsavklaringspenger må vente 52 uker før en eventuell rett til en ny maksimalperiode kan innvilges. Ved opphør vil det uansett være en 52 ukers karenstid. Jussbuss vil bemerke at høringsforslaget er noe uklart hva gjelder hvilke konsekvenser dette vil få for mottakere der arbeidsavklaringspenger har opphørt.

Bakgrunnen for forslaget er at det etter gjeldende rett er ulik praktisering av regelverket, med den konsekvens at det i noen tilfeller blir en urimelig forskjellsbehandling mellom mottakere som har hatt få eller gjentatte aktivitetsbrudd. Forslaget mangler en grundig vurdering av om karenstid er det beste alternativet for å motvirke denne forskjellsbehandlingen. Det er derfor vanskelig å ta stilling til om det er den best egnede måten å sikre likebehandling på, slik det påstås i høringen.

Vår klientgruppe er allerede en svært utsatt gruppe. Mulighetene til annen inntektssikring i en slik periode er begrenset. Jussbuss er uenig i at karensperiode er det rette virkemiddelet for utvalgets ønske om likebehandling av individer. Jussbuss er svært kritisk til at alternativ finansiering kan være familien, lån, opptak i kvalifiseringsprogram eller økonomisk stønad til livsopphold foreslår som alternativ finansiering. Vi opplever at familie og lån for de fleste av våre klienter ikke vil være en reell mulighet. Opptak i kvalifiseringsprogram eller økonomisk stønad til livsopphold vil heller ikke være særlig gode alternativer for medlemmer som i utgangspunktet oppfyller vilkårene til arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen vil være svært annerledes slik Jussbuss har erfart forskjellen er mellom ordningene. I tillegg skyves medlemmer som burde vært dekket av folketrygden over på sosialstønad, noe som er svært uheldig.

Departementet hevder at den foreslåtte ordningen vil føre til at mottakere av arbeidsavklaringspenger vil bli avklart mot arbeid på et tidligere tidspunkt enn etter någjeldende ordning. Jussbuss kan ikke se at den antatte virkningen er tilstrekkelig utredet. Vi er negative til en innstramming i form av karensperiode.

2.8 Beregningsgrunnlaget

Jussbuss er imot en redusering av beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger (punkt 2.9.2). Mottakerne av denne ytelsen har i mindre grad innstilt seg på et varig inntektstap, enn ved en ytelse som uføretrygd. Jussbuss kan ikke se at høringen begrunner hvorfor to ulike ytelser bør likebehandles i større grad. Arbeidsavklaringspenger er som departementet selv påpeker en midlertidig inntektssikringsordning der fokuset for mottaker skal være å bli avklart mot arbeid. Jussbuss mener en reduksjon av inntekt er en unødvendig ytterligere belastning på stønadsmottakere, og kan potensielt bidra til økt behov for sosialstønad.

2.9 Nedre aldersgrense for tilleggsstønader

Jussbuss mener det empiriske grunnlaget for forslaget er tynt. Selv om ingen mottok stønaden i 2015 er det ikke opplyst noe om situasjonen andre år. Det kan også spørres om dette er en nødvendig innstramming, eller om det stammer fra departementets iver etter å harmonere regelverket. Selv om det er ryddig med like aldersgrenser kan dette virke som en unødvendig endring.

3. Bemerkninger til høringens del 3; Reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene

3.1 Behovet for en ny reaksjon

Jussbuss er imot aktivitetsplikten slik den er utformet i dag. Dersom den uansett skal fortsette å eksistere støtter vi i utgangspunktet forslaget om en dreining mot milde og umiddelbare reaksjoner og sanksjoner ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter, fremfor sjeldne og alvorlige (punkt 3.3.1). Så lenge brudd medfører konkrete og forhåndssatte sanksjoner og ikke stans av ytelser og tilhørende rettigheter og plikter, kan forslaget medføre en større forholdsmessighet og forutsigbarhet i sanksjonsordningen for arbeidsavklaringspenger.

Vi må imidlertid bemerke at vi er skeptiske dersom ordningen med de milde og umiddelbare reaksjonene kommer i tillegg til dagens mer alvorlige sanksjoner.

3.2 Nærmere om utformingen av reaksjonen

Jussbuss er enig i forslaget om utformingen av reaksjonen. Jussbuss er enig i at medlemmet fortsatt skal anses som mottaker av arbeidsavklaringspenger, med tilhørende rettigheter og plikter, ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter (punkt 3.3.2).

3.3 Størrelsen på reduksjonen

Jussbuss støtter forslaget om at reduksjonen i arbeidsavklaringspenger utmåles individuelt, slik at kronebeløpet vil være avhengig av stønadsmottakers beregningsgrunnlag (punkt 3.3.3).

4. Bemerkninger til høringens del 4; Forslag om lovtekniske endringer

4.1 Lovpleie av regelverket for arbeidsavklaringspenger

Jussbuss støtter seg bak formålet med endringene. Vi opplever at våre klienter ikke forstår vedtakene de får fra NAV og oppsøker oss for veiledning i å forstå disse. Retningslinjer for hvordan lover og forskrifter skal tolkes kan bedre dette.

4.2 Klarspråkprosjektet for lovtekster

Jussbuss er enig i at klarspråkprosjektet også bør omfatte lovtekstene og ikke bare få innflytelse på hvordan vedtakene skal utformes. En optimal rettsikkerhet for brukerne sikres best om de forstår både vedtak og lovteksten. Lovteksten må tilpasses målgruppen.

4.3 Arbeid med lovstrukturen

Jussbuss er enig i at det er fornuftig at grunnvilkårene fremgår av lovteksten så tidlig som mulig. Jussbuss er enig i at de tekniske detaljreglene kan fremgå av forskrifter dersom disse er enkelt tilgjengelig for brukerne og at det fremgår av lovteksten at det finnes ytterligere vilkår jf. forskrift. Vi har selv erfaringer med at det er vanskelig å finne frem til forskrifter, og særlig rundskriv, som NAV anvender i sine vedtak. Vi mener det bør gjøres endringer i dette slik at de blir lettere tilgjengelig for en enda bedre rettsikkerhet.

4.4 Arbeidsavklaringspenger og tilleggstønader

Jussbuss er enig i at et skille mellom livsoppholdsytelsene og tilleggstønader i egne lovkapitler vil skape en bedre oversikt.

4.5 Lov, forskrift og rundskriv

Jussbuss er enig i at sentrale regler som fremgår av rundskrivene bør tas inn i forskrift. I noen tilfeller bør det også vurderes å ta disse inn i loven. Dette gjelder tilfeller der innholdet i rundskrivet er særlig viktig for rettigheten som fremgår av loven.

4.6 Henvisninger og bokstavmarkeringer

Jussbuss er enig i at "jf" skal byttes ut med "se" for at det skal bli lettere tilgjengelig for brukerne.

4.7 Klare ord og uttrykk

Jussbuss stiller seg også bak de moderne språkendringene. Vi opplever at de typisk juridiske ord og uttrykkene er vanskelig for våre klienter å forstå.

4.8 Tegnsetting og bøyningsformer

Jussbuss er enig i at det bør ses nærmere på tegnsettingen. Spesielt kommasettingen kan det i noen situasjoner være tvil om, spesielt da dette kan få betydning for hvordan rettsregelen skal tolkes.

4.9 Presisering av sykdomskriteriet (§11-1 og 11-5)

Jussbuss er enig i at "sykdom, skade eller lyte" bør inntas i formålet da dette er svært sentrale vilkår. Jussbuss er også enig i at det bør presiseres at forarbeidenes uttalelse om "vesentlig medvirkende årsak" bør inntas i lovteksten. Det må også etter vår mening presiseres at det ikke kreves at det foreligger en diagnose i lovteksten.

4.10 Oppfølging fra arbeids -og velferdsetaten (§11-3 og 11-11)

Jussbuss er uenig i at praksisen om opphold på fire uker er å anse som en begrenset periode som er så sikker at den bør inntas i lovteksten. Jussbuss mener i tilfelle at en innføring av denne i lovteksten stenger helt for skjønnsmessige vurderinger og for tilfeller hvor det er et dokumentert og prekært behov for opphold på over fire uker. Jussbuss mener at en begrensning på fire uker er for rigid og streng.

4.11 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid (§11-6)

Jussbuss stiller seg bak formuleringsendringen.

4.12 Medlemmets aktivitetsplikt (§11-7, § 11-8 og § 11-10)

Jussbuss er tvilende til endringen av "rimelig grunn". Endringen innebærer en presisering i lovteksten om at ytelsen ikke skal stanses dersom medlemmet uforutsett ble hindret fra å sende inn meldekort og ikke kunne melde seg på en alternativ måte innen fristen. Tvilen er begrunnet i at dette kan føre til en strengere praksis da endringen stenger for en skjønnsmessig vurdering. Vi mener at bestemmelsen bør opprettholdes slik den er i dag.

4.13 Rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller (§§ 11-13 - 11-8)

Angående utvalgte forslag til § 11-16 (2) er Jussbuss svært kritisk. Å kreve at man skal kunne nyttiggjøre seg eller gjennomføre behandling eller tiltak vil være diskriminerende for de svakeste gruppene i samfunnet for eksempel rusmisbrukere som utvalget selv trekker frem. Å kreve at behandling eller tiltak er igangsatt må anses som tilstrekkelig.

Når det gjelder å endre fra å kunne gi arbeidsavklaringspenger i inntil 8 måneder uten en skjønnsmessig vurdering av hvorfor kravet ikke er behandlet stiller Jussbuss seg bak dette. Jussbuss mener at dette er et godt eksempel på å spare ressursene uten at det går utover brukerne.

4.14 Stans, reduksjon, opphør og nytt krav (§11-29 – 11-30)

Jussbuss støtter at saksbehandlingsregelen om forvaltningsloven § 27 bør inn i loven for å klargjøre og sikre klageadgangen. Jussbuss er imidlertid kritisk til at varslingsplikten kan unnlates etter nærmere vilkår som er tatt inn i ny § 11-9. Vi mener at klientene bør ha en rett til å bli varslet under enhver omstendighet og at vilkårene for å unnlate å varsle fort kan skape vilkårlighet.

4.15 Kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak

Jussbuss er kritisk til den materielle endringen om å øke aldersgrensen for tilleggsstønader fra 16 – 18 år. Behov for slike stønader bør ikke bli vurdert ut i fra alder, men etter den enkeltes behov.

Jussbuss er imidlertid svært positive til at arbeidsvurderingen etter § 11 A-4 endres ved at "interesser" og "ønsker" omgjøres til å samle arbeidsvurderingen til arbeidsmuligheter på steder det er rimelig at medlemmet tar arbeid. Dette skaper etter vårt syn en mer rettferdig regel.

5. Avsluttende bemerkninger

Jussbuss er positiv til fokuset på klarspråk som er gjennomgående i høringen. Videre er økt fokus på oppfølging av individer som mottar arbeidsavklaringspenger positivt, da særlig unge stønadmottakere.

Jussbuss er imidlertid negativ til flere av innstrammingene som forslås. Det påstås at innstrammingene vil føre til at flere stønadmottakere vil bli avklart mot arbeid på et tidligere tidspunkt, enn etter någjeldende regelverk. Jussbuss er kritisk fordi grunnlaget for de antatte virkningene synes å være mangelfullt. Særlig når endringene i forslaget får så store konsekvenser for mange brukere i sårbare situasjoner.