

Arbeids- og sosialdepartementet

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
26.10.2016

Vår referanse
DOK/2016/01097

Deres referanse

Høring - Forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 om avklaringspenger

Vi viser til høringsbrevet med forslag til endringer i folketrygdlovens kapittel 11 om avklaringspenger som Arbeids- og sosialdepartementet sendte på høring den 8. juli 2016. Unio takker for muligheten til å komme med innspill til de foreslåtte lovendringene.

Innledning

Departementet foreslår å avgrense målgruppen som kan få arbeidsavklaringspenger og begrense hvor lenge man kan motta ytelsen. Samtidig skal brukerne få tettere oppfølging mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Videre foreslås tiltak for økt bruk av gradering og en ny reaksjon som er mild og rask ved mindre brudd på aktivitetsplikten. Departementet foreslår endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger for å styrke insentivene til arbeid og aktivitet og gjøre ordningen mer målrettet enn i dag.

Innledningsvis vil Unio nevne at det bør være et overordnet mål med regelverket om arbeidsavklaringspenger, at det i størst mulig grad sikrer mottakere av arbeidsavklaringspenger tilstrekkelig tid og mulighet til å gjennomføre nødvendig behandling og arbeidsrettete tiltak for å komme tilbake i arbeidslivet og skaffe seg inntekt gjennom arbeid. Vi mener videre at det må være et overordnet mål at reglene for arbeidsavklaringspenger er forutsigbare for mottakerne, og at praktisering av bestemmelsene fremmer likhet for loven.

Unio vil videre bemerke at vi er positive til høringens forslag hva gjelder de lovtekniske endringer og presiseringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (punkt 4). Vi er også enig i de nødvendige tilpasninger av lovteksten i henhold til gjeldende rettspraksis. Etter vårt syn vil disse endringene medføre ønsket forutberegnelighet og likhet for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Avgrensning av målgruppen for arbeids- og avklaringspenger:

Unio legger til grunn at det alltid vil være en del personer som etter grundig avklaring ikke er i stand til å stå i jobb. Disse personene skal sikres en anstendig og forutsigbar inntekt i den perioden de på grunn av sykdom er ute av stand til å arbeide. Vi kan vanskelig se at insentivene til arbeid og aktivitet styrkes ved å stramme inn på ordningen, gjøre ordningen mindre tilgjengelig og lettere å miste for personer som hovedsakelig på grunn av sykdom står utenfor arbeidslivet. Vi stiller oss

tvilende til at nettopp ved å avslå, stanse eller redusere inntektene for denne gruppen vil gjøre gruppen friskere og i større stand til å komme ut i arbeid og aktivitet. Unio mener at dagens regelverk i tilstrekkelig grad er arbeidsrettet, at regelverket er tydelig på at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse og at sykdom er vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Det er anvendelsen av dagens regelverk som bør ses på hvor ressursituasjonen og måten oppfølgingsarbeidet utføres på er helt sentrale forhold.

Unio støtter ikke forslaget om at sykdom skal være en vesentlig årsak til nedsatt arbeidsevne. Vi ser at kravet vil kunne bidra til at færre personer vil komme inn under ordningen, men også at det stiller personer i en svært usikker økonomisk situasjon når de har et reelt behov for økonomisk sikkerhet i en periode de er ute av arbeidslivet. Sammen med vilkåret om minst 50 % nedsatt arbeidsevne, vil kravet om at sykdom skal være en vesentlig årsak til nedsettelsen føre til at terskelen for å komme inn i ordningen blir for høy. Etter vårt syn bør derfor dagens terskel for å komme inn i ordningen opprettholdes.

Tettere oppfølging:

Unio støtter departementet i at oppfølgingen av mottakerne må bli mer målrettet. Hovedoppgaven til Nav under et arbeidsavklaringsløp er å gi tett, individuell oppfølging, følge opp aktivitetene som er avtalt i aktivitetsplan og endre tiltakene underveis etter hvert som arbeidsevnen økes eller reduseres. Vi kan ikke se at oppfølgingen vil sikres tilstrekkelig med et minimumskrav om at det ikke skal gå mer enn 12 måneder mellom hvert oppfølgingspunkt. Etter vårt syn må mottaker sikres rett til tettere oppfølging fra NAV når det gjelder bistand til å komme i arbeid. En slik oppfølging bør også sees i sammenheng med positive tiltak rettet mot arbeidsgiver for å bidra til sysselsetting.

Vi vil sette søkelyset på ressursituasjonen ved Nav-kontorene og kvaliteten i oppfølgingsarbeidet på arbeidsavklaringspenger. Kvaliteten i oppfølgingsarbeidet henger i stor grad sammen med ressursituasjonen, da tilstrekkelige ressurser er en forutsetning for å kunne gi tett, individuell og tilstrekkelig oppfølging underveis i arbeidsavklaringsløpet.

Nav har ikke benyttet tilstrekkelig ressurser til å kunne følge godt nok opp alle mottakere av arbeidsavklaringspenger, da den enkelte veileder har hatt oppfølgingsansvar for altfor mange mottakere av arbeidsavklaringspenger. Konsekvensen av dette har vist seg å bli at personer går for lenge på ordningen fordi det er vanskelig for Nav-ansatte å stanse arbeidsavklaringspenger der mottaker ikke har et arbeid eller annen inntekt, det har vært vanskelig å følge opp tett underveis slik at nødvendige justeringer i aktivitetsplanen ikke er blitt foretatt og hensiktsmessige tiltak ikke blir igangsatt og fulgt opp.

Departementet mener at høyere terskel for å få arbeidsavklaringspenger og lavere terskel for å miste arbeidsavklaringspenger vil føre til redusert antall mottakere av arbeidsavklaringspenger og til at Nav dermed bedre har mulighet til å gi tettere oppfølging til mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Gjennomgående synes hensynet til å få ned antall mottakere av arbeidsavklaringspenger og få ned varigheten på arbeidsavklaringspenger å være behovet for innsparing og å styre mottakere over i arbeidsrettet løp tidligere og få til hyppigere avslutninger. Unio mener disse siktemålene kan nås ved å sikre tilstrekkelig bemanning og faglig kompetanse i oppfølgingsarbeidet. Dermed vil riktigere, kortere og mer arbeidsrettede løp bli resultatet. Samtidig ivaretas de alvorlig syke som trenger lengre tid i sitt arbeidsavklaringsløp og man hindrer unødig press på og økt bruk av

uføretrygd og økonomisk sosialhjelp. Nav-ansatte må ha nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å kunne vurdere løpende om arbeidsevnen skal økes eller reduseres underveis i arbeidsavklaringsløpet og dermed kunne endre aktivitetsplanen i samarbeid med mottaker.

Unio støtter derved departementets forslag om at brukerne skal få tettere oppfølging ved fastsettelse av mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter som gir mer effektiv bruk av oppfølgingsressursene. Vi mener det i større grad må være fokus på innholdet, kvaliteten og omfanget på oppfølgingen som gis.

Innstramming av maksimal varighet:

Departementet har særlig bedt høringsinstansene om å gi innspill på fire alternative modeller for maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger og unntak (punkt 2.3.4).

De fire modellene er:

1. Maksimal varighet på fire år. Tidsbegrense unntak til maksimalt to år og stramme inn på vilkårene for unntak.
2. Maksimal varighet på tre år. Ikke tidsbegrense unntaket, men stramme inn på vilkårene for unntak.
3. Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntaket til maksimalt to år og stramme inn på vilkårene for unntak.
4. Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntaket til maksimalt ett år og stramme inn på vilkårene for unntak.

Vårt syn er at perioden med ordinære arbeidsavklaringspenger må være av en slik varighet at mottakere kan gjennomføre nødvendig utredning og behandling, samt arbeidsrettede tiltak og nødvendig opplæring- og utdanning for å komme tilbake i arbeid. Det å gjennomføre både hensiktsmessig utredning/ behandling i helsevesenet, og arbeidsrettede tiltak eller utdanning for å bedre arbeidsevnen kan ta lang tid. Etter vårt syn må stønadperiodens maksimale varighet være lang nok til at majoriteten av mottakere kan bli ferdig avklart innenfor ordinær stønadperiode. En for sterk avkortning av maksimal varighet og en begrensning i mulighetene for individuelle vurderinger i de tyngste sakene gjennom sterk tidsbegrensning av unntaksperioden vil føre til sterkere sykdomsfokus hos bruker og gjøre arbeidsrettingen i oppfølgingsarbeidet vanskeligere. Disse personene vil lettere havne på uføretrygd. Vi mener at det samfunnsmessig er bedre å investere i lengre oppfølging enn at flere mottar uføretrygd.

Det er viktig at tiden skal være lang nok til å avklare arbeidsevne, men samtidig at mottakere ikke skal stå i ordningen lenger enn strengt tatt nødvendig. Det vil ofte kunne ta nokså mye tid å avklare arbeidsevnen og en maksimal varighet på fire år, som skissert i alternativ 1, fremstår derfor som fornuftig. På den annen side, dersom man får på plass gode oppfølgingsregler, ser vi at alternativ 2. kan være hensiktsmessig, fordi den ikke tidsbegrenser unntak, slik at individuelle vurderinger blir mulig. Dette er nødvendig for å få til skreddersydde løsninger etter den enkelte brukers behov og samtidig for å bygge opp under regjeringens mål om å gi NAV kontorene mer myndighet og handlefrihet for å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen.

Unio mener videre at opprettholdelse av lang nok stønadperiode er særlig viktig for å sikre at unge mottakere av arbeidsavklaringspenger har tilstrekkelig tid til å gjennomføre nødvendig kompetanseheving i form av utdanning eller arbeidsmarkedstiltak innenfor ordinær stønadstid.

Statistisk sett er det gruppen av unge mottakere som i hovedsak har mottatt arbeidsavklaringspenger utover fire år. En innstramning i stønadsperioden vil derfor trolig medføre at enda flere unge mottakere ikke blir ferdig avklart innenfor ordinær stønadsperiode.

Unio er videre enig i at det er behov for presisering og innskjerping av unntaksbestemmelsene. Etter vårt syn vil det være mest hensiktsmessig at flest mulig mottakere av arbeidsavklaringspenger blir avklart innenfor ordinær stønadsperiode. Vi er enig i at unntak fra maksimal varighet bør strammes inn slik at unntakene kun gjelder mottakere som etter langvarig medisinsk behandling/ utredning har begynt med arbeidsrettede tiltak sent i stønadsperioden, eller som har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak. Unio mener også at det er viktig slik som fremgår av forslaget at det bør gjøres unntak dersom en deltaker på opplæringstiltak ikke kan gjennomføre utdanning i løpet av ordinær stønadsperiode enten på grunn av helseproblemer eller fordi utdanningsinstitusjonen avviker vesentlig fra den som gjelder for andre.

På denne bakgrunn mener vi at det er argumenter som taler både for alternativ 1 og 2.

Konsekvenser av endringsforslagene

Unio mener det er åpenbart at forslagene om å avgrense målgruppen og redusere varigheten på arbeidsavklaringspenger vil ha som konsekvens at et betydelig antall brukere må søke økonomisk sosialhjelp. Departementet anslår ikke hva merkostnadene enkelte av forslagene vil bli for kommunen, men skriver at forslagene« ... kan medføre en viss overgang til økonomisk sosialhjelp ... ». Vi mener departementet må være tydeligere på dette punktet og at kommunene må kunne forvente et mer konkret anslag på merkostnader. Den største diagnosegruppen blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger er personer med psykiske lidelser (41 % ved utgangen av mars 2016). Blant stønadsmottakerne under 30 år hadde 69 % av mottakerne psykiske lidelser i mars 2016.

Vi kan ikke følge en tankegang som går ut på å stramme inn inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger med begrunnelse i at man må unngå passive trygdeløp. Nettopp denne store gruppen (unge personer med psykiske helseproblemer) er det helt avgjørende blir ivaretatt med tett, individuell oppfølging for å forsøke å øke arbeidsevnen for å bidra til deltakelse i arbeid og aktivitet. Det helt sentrale i dette blir om Nav-kontorene har ressurser og kompetanse til å kunne følge opp underveis i det arbeidsrettede løpet på tilstrekkelig vis.

Konsekvensen av å avgrense målgruppen som kan få arbeidsavklaringspenger og begrense hvor lenge man kan motta ytelsen, vil være en betydelig økning i søknadsmengden til økonomisk sosialhjelp og et økt press på ytelsen uføretrygd.

Mobilitet

I forslaget legges det inn et krav til mobilitet, det vil si «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid». Unio vil bemerke at et slikt mobilitetskrav blir urimelig for personer med kroniske sykdommer og/eller funksjonsnedsettelse fordi pendling for disse blir en stor tilleggsbelastning.

For personer med redusert funksjonsevne vil forhold som tilrettelegging i egen bolig, hjelpetilbud, gode helsetjenester, annen tilrettelegging, transportmuligheter og nødvendig nettverk på hjemstedet påvirke muligheten for å være i arbeid. Muligheter for arbeid henger nøye sammen med god tilrettelegging i livssituasjonen for øvrig. Vi kan derfor ikke støtte krav om mobilitet for personer med kronisk sykdom og/eller funksjonsnedsettelse.

Karensperiode før en ny periode med Arbeidsavklaringspenger

Unio mener at karenstiden kan føre til uheldige situasjoner der bruker får en ny sykdom tidlig i karenperioden. Alternativet med arbeidsavklaringspenger for brukere som ikke har opparbeidet seg nye sykepengerettigheter som gis i inntil 6 måneder, er i enkelte tilfeller da ikke lang nok, slik at disse brukerne vil være avhengig av økonomisk stønad til livsopphold før de kan ha rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger, noe vi mener er uheldig.

Vennlig hilsen

Unio

Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef

Henrik Dahle
advokat og fagsjef

