

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

31. oktober 2016

Høring om forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger

Regjeringen har gjennomgått ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) og sendt på høring forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11. Regjeringens utgangspunkt er at en strengere adgangskontroll/definisjon av målgruppen, og negative og positive incentiver når det gjelder aktivitet og stønad, vil gi bedre AAP-resultater. Blant annet foreslår regjeringen at det skal legges sterkere vekt på sykdom og diagnose ved tildeling av AAP, og maksimalperioden for å kunne motta AAP foreslås som hovedregel å kortes inn fra fire til tre år.

Bruk av incentiver løser ikke det grunnleggende problemet: den manglende oppfølgingen av brukerne

Regjeringen har generelt en sterk tiltro til bruk av incentiver i arbeidsmarkedspolitikken. I dette tilfellet skal omleggingen gi brukerne et sterkere incentiv til å komme i jobb eller aktivitet, kortere maksimalperiode for AAP skal gi Nav et sterkere incentiv til å gi brukerne rask oppfølging, og kommunene skal få et sterkere incentiv til forebyggende arbeid ved at brukere og oppgaver overføres til dem.

Bransjeforeningen Arbeid & Inkludering tviler på om det er større gevinster å hente med en slik tankegang. Langt flere ville kunne komme i arbeid dersom man tok tak i det som er hovedproblemet for brukere som i dag mottar AAP, nemlig den manglende oppfølgingen. Selv om en noe høyere terskel for å komme inn i ordningen, og en noe lavere terskel for å miste rettigheter i ordningen, kan tenkes å gi Nav bedre muligheter til å følge opp de brukerne som er igjen, vil Nav allikevel fortsatt stå langt fra å kunne gi brukerne et kvalitetsmessig godt tilbud. Det er for eksempel til enhver tid 60000 brukere som står i kø for å begynne på arbeidsrettede tiltak. I følge statsbudsjettet for 2016 er ventetiden for å komme i gang med første tiltak 430 dager.

Selv om man skulle bestemme seg for å håndheve tilgangen til AAP strengere, vil dette ikke redusere behovet for bistand for brukere som ikke lenger kvalifiserer til AAP. Dette gjelder

for eksempel hvis man skal begynne å legge mer vekt på medisinske diagnoser enn det som gjøres i dag. Høringsnotatet gir ingen forklaring på hvordan man har tenkt seg at kommunene skal kunne klare å gi brukerne den oppfølgingen Nav til nå ikke har lyktes med å gi dem. Så vidt vi vet er det ikke satt av ressurser til en slik storsatsing på kompetanseoppbygning i kommunene.

Vi stiller spørsmål om en sterkere vektlegging av medisinske diagnoser ikke er et skritt tilbake i arbeidsinkluderingspolitikken. I verste fall vil man dermed få en jakt på det syke i stedet for det friske i mennesker. Vrir man fra arbeidsevne til medisinske diagnoser og funksjonsnedsettelse, blir fokus raskt det som hemmer arbeidsdeltakelse, og ikke de muligheter som nesten alltid er tilstede for arbeidsdeltakelse. En slik omlegging vil ikke bidra til å få flere mennesker med nedsatt arbeidsevne i arbeid.

Mange brukere har sammensatte utfordringer som ikke nødvendigvis blir fanget opp av en diagnose, men fordi de har behov for arbeidsrettet bistand ikke bør skyves ut av AAP-ordningen. Dette kan for eksempel gjelde personer med lese- og skrivevansker. IA-arbeidet har for eksempel nettopp arbeidsevne og det friske som utgangspunkt. Nå risikerer man å bryte med denne linjen. Vi vil advare mot å gjøre endringer som straffer brukerne for det som i realiteten er en systemsvikt.

Nav må settes i stand til å gjennomføre Arbeidsevnevurderinger

Hvis flere skal i jobb, og færre motta passive ytelser, er det nødvendig at brukerne får den faglige oppfølgingen i AAP som det opprinnelig var tenkt. Det sentrale verktøyet for Navs oppfølging av brukere som trenger arbeidsrettet bistand er Arbeidsevnevurdering (AEV). AEV har vært lovpålagt oppfølgingsmetodikk i Nav siden 2010. AEV består av tre elementer; brukerens egnevurdering, en ressursprofil utarbeidet av Nav i samhandling med brukeren, og selve arbeidsevnevurderingen, som er en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel bruker som arbeidsmarked og arbeidsliv. Samtidig som det er faglig enighet om at AEV som metodikk er et godt verktøy, viser flere evalueringer store variasjoner i hvordan Nav-kontor evner å gjennomføre AEV, til dels dårlig kvalitet og systematikk i kartleggingsarbeidet, og brukere som i mange tilfeller knapt involveres; til tross for at brukermedvirkning er et sentralt element i metodikken¹.

¹ Proba samfunnsanalyse (2011) Arbeidsevnevurdering i Nav. Evalueringsrapport. Rapport 2011-06.

Proba samfunnsanalyse (2012) Evaluering av arbeidsevnevurdering i Nav. Oppfølgingsundersøkelse 2012. Rapport 2012-10

Riksrevisjonen (2014) Riksrevisjonenes undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Dokument 3:10 (2013-2014)

Mandal, R., Jacobsen Ofte, H., Jensen, C., og Solveig Osborg Ose (2015) Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? SINTEF

De store gevinstene ligger ikke i utforming av incentiver eller administrative tilpasninger, men i å sette Nav i stand til gjennomføre gode avklaringer, arbeidsevnevurderinger (AEV), og gode bestillinger, der det er nødvendig.

Økt tiltaksnivå

Ventetider er en grunnleggende svikt i dagens system. Rundt 60.000 personer venter til enhver tid på å komme i gang med arbeidsrettede tiltak. Ventetider gjør i mange tilfeller vondt verre for dem det gjelder. Mange blir sykere. Sannsynligheten for å komme inn i arbeidslivet reduseres. Inntil nylig har brukere med behov for arbeidsrettet bistand ikke bare hatt en uakseptabel lang ventetid for å komme i gang med det første arbeidsrettede tiltaket, men også vært offer for en ordning der bistanden porsjoneres ut litt etter litt, i et fragmentert tiltakssystem. For eksempel har mange brukere med nedsatt arbeidsevne først måttet gjennom tiltaket *Avklaring*, deretter *Arbeidspraksis*, og til sist *Arbeid med bistand*, før formidling til ordinært arbeidsliv har funnet sted. Det sier seg selv at reduserte ventetider for brukerne ikke bare vil øke sannsynligheten for at de får jobb, men også frigjøre store ressurser i Nav-systemet.

Vi ønsker i den forbindelse å berømme regjeringen for utformingen av det nye arbeidsrettede tiltaket *Arbeidsforberedende trening (AFT)* som ble satt i gang 1. oktober 2016. AFT er organisert slik at avklaring, arbeidstrening nært opp mot det ordinære arbeidslivet, kompetanseoppbygning, og formidling til jobb, kan skje innen det samme tiltaket. Dermed elimineres i det minste ventetidene mellom tiltakene.

En satsing på AFT som et sammenhengende og sømløst tiltak vil øke gjennomstrømningen, og bidra sterkt til at flere kommer i arbeid, og raskere enn de ellers ville ha gjort. For mange vil en slik tett og kontinuerlig oppfølging også redusere behovet for å motta helsetjenester.

Behov for avgrensning

Vi har den siste tiden vært vitne til et Nav som blir stadig mer innadvendt i sin søken etter bedre resultater, samtidig som samfunnets behov for samarbeid mellom ulike aktørene blir stadig større. Nav bør i større grad se utover seg selv for å finne løsninger. Det er i dag arbeids- og inkluderingsbedriftene som har de tyngste kompetansemiljøene når det gjelder arbeidsinkludering for brukere med nedsatt arbeidsevne. På dette området er det et sterkt behov for tydeligere grensdragninger mellom Nav og arbeids- og inkluderingsbedrifter. Bransjeforeningen *Arbeid & Inkludering* mener Nav først og fremst bør konsentrere seg om primæroppgavene som etaten i dag av kapasitets- og kompetanseårsaker strever med, nemlig å gjennomføre gode avklaringer/AEV og gode bestillinger. Arbeids- og inkluderingsbedriftene bør som nå ha ansvaret for gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak for brukere med nedsatt arbeidsevne.

Uansett hva man måtte mene om hvem som skal gjøre hva på arbeidsinkluderingsfeltet, er det viktig med en klart definert fordeling av arbeidsoppgaver. Dette vil gi bedre samfunnsmessig utnyttelse av de samlede ressursene innen sektoren og et bedre tilbud til brukerne.

De fire modellene

I høringsnotatet bes vi ta stilling til fire modeller for hvordan AAP kan organiseres med tanke på varighet. Vi er ikke prinsipielt motstander av noen av de foreslåtte modellene, men det er viktig å ta høyde for at en del brukere med tyngre medisinske diagnoser kan ha behov for mer tid enn det modellene legger opp til. Vi er heller ikke som sådan motstandere av incentiver. Det kan kanskje ha noe for seg å stramme inn på noen områder. Det er ikke forslagene til incentivbruk i seg selv vi reagerer på, men at det er dette som er regjeringens hovedfokus. Oppmerksomheten bør i mye sterkere grad rettes mot en god faglig oppfølging av brukerne. Uten en slik oppfølging kan konsekvensen av en kortere AAP fort bli at flere innvilges uføretrygd. Fremover vil det bli mangel på arbeidskraft her i landet blant annet som følge av demografien. Det er ikke til gunst verken for den enkelte, et arbeidsliv som trenger arbeidskraft, eller samfunnet at flere blir unødvendig uføretrygdet. En annen risiko er at brukerne skyves over på andre ordninger der de kanskje heller ikke vil få hjelp. Skal AAP fungere bedre, er man nødt til å ta tak i det som er hovedutfordringen, nemlig at brukerne i dag ikke får den oppfølgingen som Stortinget i sin tid forutsatte.

Arbeid & Inkludering i NHO Service

A handwritten signature in blue ink that reads 'Kenneth Stien'.

Kenneth Stien
Direktør