

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep,
0030 Oslo



Norges
Handikapforbund

dato: 19.02.2016
Vår ref.: G.S.

Høringssvar om forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger

Overordnede kommentarer

Norges Handikapforbund - NHF mener at forslaget til endringer i arbeidsavklaringspenger bærer preg av et ensidig fokus på det som mange vil oppleve som straffetiltak. Istedenfor å stramme inn rettigheten og øke sanksjonene bør blikket rettes mot NAV-systemet og hvordan NAV kan bistå og følge opp målgruppen.

Forslaget til endringer i AAP reflekterer lite over mangfoldet i målgruppen for AAP. Det samme gjelder forståelsen av sykdomsbegrepet og hvilke konsekvenser reduserte ytelser kan innebære for den enkelte. I forslaget vises lite hensyn til at mange i målgruppen for AAP er personer i en vanskelig livssituasjon både helsemessig, økonomisk og på andre måter, at de kan forsørge familie og barn eller at deres økonomiske levekår vil forverres. Heller ikke den psykiske belastningen som hyppigere økonomiske sanksjoner innebærer blir nærmere analysert.

Når stønadsmottakere for et minste brudd automatisk kan tape inntekter, vil også saksbehandlere og veiledere i NAV oftere komme i konfliktsituasjoner. Det vil ødelegge for tilliten til systemet, som er helt nødvendig å lykkes med oppgaven. NAV vil i tillegg belastes med økte kostnader og økt byråkrati. Dette vil føre til et dårligere klima for en god oppfølging av den enkelte, hvilket er NAVs overordnet oppgave.

Innstrammingene som foreslås vil også medføre flere klager og økende frustrasjon. Hvor mye tid og ressurser som skal brukes til klageprosesser er ikke identifisert som kostnader i forslaget. Disse kostnader blir ofte undervurdert, men NHF tror ikke at de er ubetydelige.

Meld. St. 33 (2015 – 2016) «NAV i en ny tid» vektlegger satsing bl.a. på bedre og individuelt tilpasset oppfølging, mer kvalitet i tiltakene, hensyn til individuelle behov og sikring av nødvendig inntekt for de som står utenfor arbeidslivet. Forslaget til endringer i AAP går i

motsatt retning. Her foreslås isteden svekkede rettigheter, nye økonomiske sanksjoner, lavere ytelser, svak brukermedvirkning og rettssikkerhet.

Kommentarer til endringsforslagene på kapittel/enkeltparagrafer

§ 11- 1 Formål og § 11-5 nedsatt arbeidsevne

NHF mener at det er viktig å beholde gjeldende tilnærming til sykdomskravet og forståelse av sykdomsbegrepet. En snever forståelse av sykdom og årsakene til at folk faller utenfor arbeidslivet kan gjøre det vondt verre for mange som har muligheter til å komme i arbeid. Det er en kjent fenomen at dårlig helse henger sammen med psykososiale og økonomiske levevilkår og at det er glidende overganger.

I forslaget nevnes noen grupper som ikke-legitime for retten til arbeidsavklaringspenger. NHF er uenig i denne forståelsen. En person som tilsynelatende bare har «motivasjonsproblemer» kan i realiteten ha en psykisk sykdom og stort behov for profesjonell hjelp og behandling. Har man en snever forståelse av sykdom, kan personen risikere å falle utenfor retten til AAP.

Tidligere studier viser også at langvarig arbeidsledighet, lav inntekt, dårlige sosiale vilkår og sykdom er nært relatert. I en rapport fra NTNU-2015 ([Selvrapportert helse og dødelighet i ulike yrkesklasser og inntektsgrupper i Nord-Trøndelag](#), *Tidsskrift for Den norske legeforening*, nr. 5, 135: 434-8.) vises til at arbeidsledige har dårligere helse enn det man har trodd og at blant de som oppga at helsa deres var dårlig, var det tre ganger flere som døde i perioden, sammenlignet med gruppa med høyest sosioøkonomisk status.

Kunnskap om rusmisbruk viser at «rusmiddelproblemer er så vanlige blant mennesker med en alvorlig psykisk lidelse at samtidig rus- og psykisk lidelse snarere bør betraktes som regelen enn unntaket.» <https://helsenorge.no/rus-og-avhengighet/behandling-av-samtidige-rusproblemer-og-psykiske-lidelser> Rusmisbruk er anerkjent som sykdom, det burde derfor ikke stilles noe spørsmål om det skal omfattes av sykdomsbegrepet eller ikke.

Å sette absolutte grenser for sykdom og utdefinere noen grupper som ikke helt legitime for retten til AAP kan bli en krevende oppgave for NAV å løse. Mange har kombinerte og komplekse tilstander.

En innskjerping av sykdomsbegrepet og en presisering av «sykdom, skade eller lyte» som «vesentlig» for retten til AAP, kan føre til at flere marginaliseres og ikke får bistand fra NAV for å komme i arbeid. Kommunene vil i så fall betale regningen ved at flere vil sendes til sosialhjelp.

NHF er heller ikke enig i at «ønsker og interesser» fjernes fra vilkårsvurdering. Brukermedvirkning er et sentralt begrep i alt helse- og sosialarbeid. Å ta utgangspunkt i brukerens ønsker og interesser er avgjørende for å få til forandringer og lykkes.

Brukerens ønsker og interesser er også fremhevet i Meld. St. 33 (2015 – 2016) «NAV i en ny tid» som en sentral verdi som skal prege NAVs arbeid i fremtiden. NHF ber derfor om at «ønsker og interesser» beholdes i vilkårsvurderingen.

§ 11-3 Inngangsvilkår

Det nye i forslaget er at det presiseres at det kan gis AAP under opphold i utlandet i inntil fire uker per kalenderår og at det skal være forhåndsgodkjent av NAV. NHF mener at forslaget har en sterk kontrollfunksjon og kun vil skape unødvendig merarbeid for NAV. Det må være mulig å ta ferie i utlandet uten at NAV må godkjenne det.

NHF er imidlertid opptatt av at unntaksbestemmelsene for opphold i utlandet i forbindelse med behandling og arbeidsrettet tiltak kommer tydeligere fram i loven.

NHF kjenner til studenter med funksjonsnedsettelse som har AAP og tar høyere utdanning hvor det kreves et studieopphold i utlandet. Vår erfaring er at disse studenter møter problemer med NAV for å få godkjent et midlertidig studieopphold i utlandet.

For at studenter med funksjonsnedsettelse skal ha de samme muligheter som andre studenter foreslår NHF en henvisning i loven om unntaket og dispensasjon fra vilkåret om opphold i Norge dersom utenlandsoppholdet er en del av en godkjent utdanning.

§ 11 -4 Alder og folketrygdeloven nytt kapittel 11 A Tilleggsstønader

Forslaget innebærer å fjerne henvisningen til tilleggsstønader fra gjeldende § 11-4 og flytte det til nytt kapittel 11 A. Samtidig foreslås å heve aldersgrensen for retten til tilleggsstønader fra 16 til 18 år. Departementet argumenterer med at det var ingen i 2015 som mottok stønaden.

NHF støtter ikke hevingen av aldersgrensen for tilleggsstønader. Selv om ingen fikk tilleggsstønader i 2015 betyr ikke dette at det ikke er noen som har behov for disse stønadene. Tilleggsstønader kompenserer for mer utgifter som personen har i forbindelse med gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak. NHFs erfaring er at stønaden er lite kjent i alle instanser som jobber med ungdom under 18 år og som har behov for disse.

For å belyse problemstillingen vil vi nevne en henvendelse vi mottok nylig fra en 16 åring som skulle begynne med et yrkesfag i nabokommunen. Karriereløpet var lagt i samarbeid med NAV og skolen. Han hadde behov for hjelpemidler og assistent og trengte derfor en større bolig enn en vanlig student-hybel. Problemet var at han ikke kunne betale boligen. Den kostet dobbel så mye som en hybel. Han hadde vært i kontakt med ulike instanser (skolen, NAV, Husbanken og Lånekassen) for å få hjelp og ingen visste om muligheter for tilleggsstønader.

Forskning viser at det er stort frafall av funksjonshemmede ungdom fra skolen.. Å heve aldersgrensen vil derfor bare gjøre det vanskeligere for de som har behov for å få kompensert de mer-utgiftene for et arbeidstiltak eller utdanning. <http://forskning.no/barn->

[og-ungdom-skole-og-utdanning/2014/01/overraskende-fa-funksjonshemmede-fullfører-videregaende](#)

At det er få som søker sier kanskje mer om at unge funksjonshemmede er en målgruppe som er lite prioritert enn at det ikke er behov for tilleggsstønader.

NHF støtter ikke forslaget om at «*sykdommen, skaden eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen*» tas inn som et hovedvilkår for tilleggsstønader samtidig som «*interesser og ønsker*» også tas bort. Endringene vil medføre en høyere terskel for tilleggsstønader.

Det er grundig dokumentert at funksjonshemmede har mer-utgifter som ikke-funksjonshemmede har. Konsekvensen kan bli at unge funksjonshemmede ikke kan delta i for eksempel et opplæringstiltak som innebærer ekstra kostnader.

NHF ber om at gjeldende aldersgrense på 16 år og mildere vilkår beholdes i nytt kapittel om tilleggsstønader.

IV Aktivitetsplikt, meldeplikt og stans og reduksjon av ytelsen

§ 11-7, 11 -8, 11-9, 11-10 og § 11 -11.

Forslaget innebærer bl.a. å redusere med en dags ytelse ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter (ny 11- 9). I forslaget til forskriftsbestemmelsen listes opp hvilke pliktbrudd som kan føre til en reduksjon av ytelsen (fravær fra møter med NAV etter innkalling, fravær fra arbeidsrettet tiltak eller behandling og dersom medlemmet ikke gir opplysninger eller leverer de dokumenter som etaten krever fremlagt). Reduksjon i ytelse vil tilsvare 10 prosent i en meldeperiode på 10 dager. En minsteytelse på AAP uten barnetillegg er ca. 700 kroner per dag. NHF mener at det er urimelig å sette inn nye og hyppigere sanksjoner for de minste brudd på aktivitetsplikten i tillegg til de som allerede finnes fra før. Selv om departementet sier at kutt av ytelsen ikke defineres som straff i en juridisk forstand, vil mange stønadsmottakere oppleve disse reaksjoner som straff.

NHF kjenner til eksempler hvor stønadsmottakere ikke har kunnet levere dokumentasjon til NAV fordi det har vært vanskelig å få de dokumentene som kreves innen den fristen som NAV opererer med. Vi har hatt henvendelser fra personer som har måttet betale privatspesialister for å få dokumentasjon i tide fordi NAVs frister ikke tok hensyn til lang ventetid i den offentlige helsetjenesten.

Nylig sto et av våre medlemmer fram i Akershus Amtstidende og fortalte at NAV utestengte kursdeltakere hvis de kom 1-5 minutter for sent.

Disse eksemplene illustrerer at pliktbruddene ofte ikke er selvforskyldt og at sanksjoner kan oppleves som helt urimelige. Nye sanksjoner vil bidra til økt mistillit til NAV-systemet. Et

beløp som tilsvarer mer enn 700 kroner for en meldeperiode på 10 dager vil ikke NHF definere som et «lite beløp» og en «mild reaksjon». For personer med lavere inntekter har et beløp av denne størrelse stor verdi.

Kravene til aktivitets- og meldeplikten løftes fra forskriften inn i loven og blir også nærmere presisert. I tillegg er det foreslått å ta bort ordlyden «uten rimelig grunn» (ny §11-10 om meldeplikten) hvis medlemmet unnlater å melde seg på fastsatt dag. Konsekvensen av endringene blir stopp av penger på kort varsel. Her lages et system som vil skape stor utrygghet for stønadsmottakeren. Dette spesielt med tanke på den hyppige meldeplikten det er lagt opp til.

NHF støtter ikke endringsforslagene under kapittel IV. Forslaget preges av urimelig kontroll og sanksjoner overfor mottakere av AAP. Vi mener at rettssikkerheten svekkes når vedtaket om reduksjonen av ytelsen ikke skal forhåndsvarsles og heller ikke skal kunne ankes til Trygderetten.

Kutt i en livsoppholdytelse for en person/familie er et inngripende tiltak, og det må sikres en forsvarlig saksbehandling og ankebehandling som også omfatter trygderetten.

§ 11-11 Oppfølging fra Arbeids og velferdsetaten

Det er mange studier som viser at NAV svikter i oppfølging av brukerne. Særlig mange unge har behov for en god og riktig oppfølging. Det er derfor skuffende at det ikke forventes bedre oppfølging fra NAV og at oppfølgingen ikke løftes mer fram og styrkes i lovforslaget.

NHF foreslår at oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten synliggjøres i overskriften i kapittel IV på samme måte som aktivitetsplikt, meldeplikt og stans og reduksjon av ytelsen.

NHF foreslår i tillegg at det lovfestes fire oppfølgingsmøter i året som et minimum, men med muligheten til en individuell vurdering dersom det ikke er nødvendig. Brukermedvirkning og samarbeid må få en sentral plass. Dersom NAV avlyser et møte må det kreves en faglig begrunnelse. Stønadsmottakeren kan også i samarbeid med NAV avtale hyppigere oppfølgingsmøter hvis det er behov for det. I aktivitetsplanen må det også fremgå hvilke tidspunkter som fastsettes for oppfølgingen. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at noen målgrupper med for eksempel kompliserte og alvorlige tilstander og sykdommer helt klart må slippe oppfølgingsmøter med NAV.

Ovennevnte krav står ikke i motsetning til den individuelle tilpasningen og faglige vurderinger, men vil forplikte NAV til en tettere og mer kvalitativ oppfølging. Krav til minimums oppfølgingsmøter forutsetter at NAV gis de ressursene de trenger, at tid til oppfølging frigjøres fra unødvendig byråkrati og at veileder får det faglige løftet slik det foreslås i Meld. St. 33 (2015 – 2016) «NAV i en ny tid».

§ 11-12 Varighet

Det foreslås fire modeller hvor alle innebærer tidsbegrensninger for retten til AAP. Det ser ut som modellene tar utgangspunkt i en ideell situasjon hvor alt kan gå på skinner. Modellene

tar ikke hensyn til individuelle behovsforskjeller, heller ikke til et utilgjengelig NAV-system hvor ting tar tid, lange ventetider i helsetjenesten, og utdanningsinstitusjoner med faste oppstartløp eller et krevende arbeidsmarked.

NHF mener at tidsbegrensninger for rehabilitering og attføring vanskelig lar seg kombinere med individuelle behov og faglige vurderinger. Funksjonshemmede har oftest flere utfordringer som er mere tidkrevende enn ikke-funksjonshemmede. For å kunne gjennomføre en utdanning må de kanskje ikke bare flytte som andre studenter, men de kan ha behov for assistanse, hjelpemidler, transport og større og tilrettelagt bolig. Det er ikke uvanlig at mange ungdommer med funksjonsnedsettelse opplever å måtte utsette sine studier fordi assistanse eller mentorordningen ikke er på plass når de skal starte et studieløp. Vi viser til to eksempler på hvilke hindringer unge funksjonshemmede møter når de skal i gang med studier: <http://www.handikapnytt.no/index.asp?id=84477>, <http://www.tv2.no/a/7656925/>

Det vil være meningsløs å stoppe AAP etter 3 år midt i et studieløp som ble forsinket fordi tiltakene ikke var på plass. Mange unge med funksjonsnedsettelse har også behov for mer langvarige arbeidsrettede tiltak. De som satser på høyere utdanning opplever ofte at en bachelor ikke er nok for å få seg jobb og må fortsette med en master for å få en jobbsjanse. Undersøkelser viser at jo høyere utdanning funksjonshemmede har, jo høyere er deres muligheter for å komme i arbeid, <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/alle-skal-med-utdanning-og-arbeid-for-fysisk-funksjonshemmede>.

Mennesker er også i ulike situasjoner, noen kan ha langvarige sykdommer og trenger langvarig rehabilitering før de er klare for et arbeidstiltak. Langvarig sykdom og rehabilitering betyr ikke nødvendigvis at en person ikke kan komme tilbake til arbeidslivet.

Tre års varighet for AAP er derfor veldig kort tid for mange. Sammen med økt bruk av sanksjoner kan forslaget legge et urimelig press på den enkelte. Ikke alle vil klare et rehabiliterings og attføringsløp innen 3 år, risiko for at flere uføretrygdete vil øke.

NHF mener AAP bør gis så lenge det er behov for det og så lenge det finnes reelle muligheter for å komme i arbeid. Dersom varigheten til AAP blir redusert, er det også rimelig å kreve at perioder for ventetiden på tiltak og som ikke er selvforskyldt, trekkes fra.

Selv om at NHF i utgangspunktet er kritisk til alle modeller, ser vi at modell 2 er det minst inngripende alternativet, fordi det ikke settes tidsbegrensninger til unntaket. Det forutsetter at funksjonshemmede som har behov for det må omfattes av unntaksbestemmelsene.

Ny § 11-16. Arbeidsavklaringspenger i perioder uten påbegynt aktivitet

Forslaget vil gi begrenset adgang til arbeidsavklaringspenger i ventetiden dersom tiltaket tidligere er gjennomført eller forsøkt gjennomført.

NHF mener at muligheter for nye tiltak ikke skal avgrenses hvis det er rimelig grunn til å tro at personen med en ny sjanse kan lykkes. Mange faktorer kan spille inn for hvorfor en

person ikke greier å følge opp et tiltak. Det betyr ikke at nye forsøk blir mislykket og ikke er verdt å prøve. Feilen behøver ikke nødvendigvis alltid skyldes stønadsmottakeren. Det kan hende at personen har mer overskudd og en annen motivasjon enn under det tidligere tiltaket. Det kan også hende at livsvilkårene rundt er bedre og mer stabile enn tidligere. Likeledes kan det hende at brukermedvirkningen rundt valg av tiltaket og oppfølgingen fra NAV har vært for dårlig.

NHF støtter ikke en innstramming av regelverket og praksisen på dette punktet. Det bør heller stilles krav til NAV om bedre oppfølging og kvalitetssikring av tiltaket.

§ 11-17 Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker

NHF støtter forslaget om å utvide perioden med arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid fra tre måneder til inntil seks måneder. Vi mener dette vil gi den enkelte bedre muligheter til å søke jobb og komme i arbeid etter gjennomført arbeidsrettet tiltak.

§11-19 – Grunnlaget for beregning av arbeidsavklaringspenger

NHF støtter ikke forslag til beregning av AAP som innebærer en reduksjon av ytelsen til den enkelte.

Personer som mottar AAP har i utgangspunktet fått en ikke ubetydelig reduksjon i sine inntekter. De er også ofte i en situasjon med ekstra kostnader p.g.a. sin funksjonsnedsettelse, dårligere helse og krav til aktivitet.

§ 11- 23 Reduksjon av AAP mot arbeidet tid, men også mot den tiden stønadsmottaker kunne ha arbeidet.

Å redusere utbetalingen av AAP tilsvarende den tiden stønadsmottakeren kunne vært i arbeid kan slå helt feil ut. Ofte har ikke mottakeren reelle muligheter til å få utvidet sitt arbeid selv om vedkommende ønsker det og forsøker å få det til. I slike situasjoner kan kutt i ytelsen oppleves som urettferdig. Det er ikke bare opp til den enkelte å få en jobb, det avhenger også av arbeidsmarkedet og arbeidsgivers behov. Det finnes heller ikke mange deltidsjobber i arbeidsmarkedet, og det vil by på store utfordringer å få en jobb som fyller prosenten med restarbeidsevne. Mange i målgruppen har også helseutfordringer som krever behandlinger, hyppigere legebesøk og undersøkelser som vanskelig kan kombineres med utvidet arbeidstid. Det er derfor åpenbart at rigide regler og matematisk tilnærming er en håpløs tilnærming til denne problemstillingen.

NHF mener det heller bør satses på en bedre oppfølging av de som har en ubrukt restarbeidsevne og som har muligheter til gradvis opptrapping, uten at man mister noe av ytelsen.

§ 11-30 Nytt krav om arbeidsavklaringspenger

For å understreke at AAP er en midlertidig ytelse foreslås en karenstid på 52 uker, uansett hvilke grunn som førte til at ytelsen opphørte, ble avslått eller stanset, før en ny rett til en ny maksimal periode kan innvilges. Det argumenteres med at det er urimelig at et medlem som

har gjentatte aktivitetsbrudd «belønnes» med en ny 4 års periode, mens en annen som bare har hatt ett brudd får tilbake AAP med den opprinnelig perioden.

NHF mener det er unødvendig å kreve at flere grupper skal måtte fremsette et nytt krav om AAP så lenge vilkårene for rettigheten er oppfylt. Et slikt krav frigjør ikke NAV og helsevesen fra administrative oppgaver når all ny dokumentasjon må fremskaffes.

Med vennlig hilsen
Norges Handikapforbund

sign
Arne Lein
Forbundsleder

sign
Arnstein Grendahl
generalsekretær