

Det Kgl. Arbeids- og sosialdepartement
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Vår dato: 31.10.2016
Deres dato: 08.07.2016
Vår referanse: LE
Deres referanse: 16/2407-

Høringssvar – forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til høringsbrev med forslag til endring i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger, AAP.

Det framgår av Meld. St. 33 (2015 – 2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet at Regjeringen vil sende forslag til endring i arbeidsavklaringspengeordningen på høring med sikte på at det kan legges frem en lovproposisjon for Stortinget høsten 2016.

Slik det fremgår av Departementets høringsnotat er målgruppen for arbeidsavklaringspenger sammensatt med ulike utfordringer og ulik grad av bistandsbehov. Da ordningen trådte i kraft 1. mars 2010 ble det innført et felles regelverk for alle med aktivitetskrav, uansett om stønadsmottakerne hadde behov for medisinsk behandling, arbeidsrettet aktivitet eller annen oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten med sikte på å komme i arbeid.

Formålet med AAP er å sikre inntekten mens mottakeren får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Arbeidsavklaringspenger er i likhet med sykepenger og uføretrygd en helserelatert livsoppholdsyttelse og kan gis til personer i alderen 18 – 67 år.

58 prosent av de som mottar arbeidsavklaringspenger er kvinner. Nær halvparten er i aldersgruppen mellom 40 og 59 år. Nær én av fem er under 30 år, og 10 prosent er i aldersgruppen over 60 år.

Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer hovedsakelig fra sykepenger. Omlag 90 prosent av de under 30 år som bruker opp sykepengerrettighetene sine, og 75 prosent av de over 30 år som bruker opp sykepengerrettighetene får innvilget arbeidsavklaringspenger.

1. Innledning

En midlertidig inntektssikring som skal gi rask avklaring enten til uføretrygd eller tilbake i arbeid, er viktig. For at ordningen skal fungere bra er det viktig at oppfølgingen av personer i ordningen er tett og har god kvalitet. På sitt beste skal systemet hjelpe personer raskt tilbake til arbeid. På sitt verste kan det være en sovepute for mer eller mindre friske stønadsmottakere. Ungdom er en gruppe som bør prioriteres høyt i arbeidet med å inkludere flere i jobb.

I Søkelys på arbeidsmarkedet nr. 3 2016 heter det: "*Ungdom utenfor arbeidsliv og utdanning er en svært sårbar gruppe. Mens utenforskap kan ha negative konsekvenser for alle aldersgrupper, er det mye som tyder på at ungdom har spesielt mye å tape på å stå utenfor arbeidsmarkedet. Det å starte arbeidsmarkedskarrieren med arbeidsledighet eller inaktivitet kan skape arr som påvirker fremtidige lønns- og arbeidsforhold i lang tid fremover, og ungdom som tilbringer mye tid utenfor utdanning og arbeid, har økt risiko for marginalisering og sosial ekskludering. Særlig utsatt er ungdom uten fullført videregående skole.*"

Etter NHOs syn passer AAP-ordningen dårlig for gruppen unge, fordi inngangskravet forutsetter at man har en diagnose, noe som kan føre til sykeliggjøring og inaktivitet. Det vil blant annet gjelde arbeidsledig ungdom uten rett til dagpenger. Et alternativ kan være en egen ordning for dem under 30, der det i utstrakt grad legges opp til arbeidstrening og opplæring i virksomheter gjennom en kombinasjon av opplæringstilskudd og en form for lønns subsidiering.

NHO har tidligere påpekt flere utfordringer med dagens regelverk for arbeidsavklaringspenger. AAP-ordningen fungerer etter NHOs syn ikke godt nok. For mange mottakere har passive løp, og ventetiden på aktivitetsplan og tiltak er for lang. Kvaliteten i arbeidsevnevurderingene er også for svak, noe vi særlig opplever når NAV prøver å formidle personer med nedsatt arbeidsevne til våre bedrifter.

Inngangskravet skal være vesentlig med 50 prosent nedsatt arbeidsevne.

Oppfølgingssystemet for personer med nedsatt arbeidsevne må styrkes. Aktivitetsplanen og arbeidsevnevurderingen den bygger på er såpass viktig at NHO mener det bør stilles krav om oppfølgingspunkter for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Arbeidsgivere er i dag pålagt et omfattende oppfølgingssystem for sykemeldte, med klare oppfølgingspunkter, for å sikre tidlig innsats. Oppfølgingssystemet for personer med nedsatt arbeidsevne bør også styrkes for å sikre tidlig innsats og sikre aktivitet. NHO mener det bør stilles strengere krav om oppfølgingspunkter for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

NHO mener at forsterket oppfølgingsinnsats for AAP-mottakere bør kombineres med å korte ned antall år en person kan stå på AAP. Når en person har vært igjennom to år på arbeidsavklaring burde NAV ha nok kunnskap til å kunne avgjøre om vedkommende kan gå tilbake i arbeidslivet (helt/delvis) eller avklares mot uføretrygd (helt/delvis). Det bør bare være unntakstilfeller som går over to år.

I det følgende vil NHO gi sin vurdering av forslagene til endring i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.

Regelverket bør vektlegge incentivordninger som stimulerer arbeidstakere til å være i arbeid. I tillegg bør det støtte oppunder ordninger som øker sannsynligheten for overgang fra ytelse til ordinært arbeid.

2. Forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

Kravet til sykdom og nedsatt arbeidsevne

Departementet foreslår at det presiseres i loven at sykdom skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Etter departementets syn vil en slik presisering sikre at arbeidsavklaringspenger beholdes medlemmer hvor sykdom utgjør den vesentligste medvirkende årsaken til den nedsatte arbeidsevnen.

NHO støtter forslaget. AAP er en helserelatert ytelse. Det er dermed viktig at inngangskravet er vesentlig nedsatt arbeidsevne. SINTEFs rapport antyder at grupper som tidligere mottok andre ytelser (enn attføring, rehabilitering og midlertidig uførestønad) kom inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger. AAP er ikke tiltenkt disse personene. En risikerer passive trygdeløp fremfor aktive jobbsøk. I tillegg virker det fornuftig å fjerne momenter som "ønsker" og "interesser" når en skal vurdere hvorvidt en person har nedsatt arbeidsevne. Forslaget vil i så måte skjerpe kravet for å komme inn på ordningen og sikre at man når målgruppen ordningen er tiltenkt.

Kravet til grad av nedsatt arbeidsevne og reduksjon ved samtidig arbeid

Dersom det legges til rette for at mottakeren kan arbeide noe mer uten at ytelsen faller bort, vil det kunne styrke arbeidsinsentivene i ordningen. Departementet ønsker å legge til rette for en mer gradvis tilbakeføring til arbeidslivet, og foreslår at det skal være mulig å arbeide inntil 80 prosent de siste tolv månedene av stønadsløpet. I dag kan det ikke gis mer enn én periode med arbeidsavklaringspenger samtidig med arbeid i inntil 80 prosent i løpet av en stønadsperiode. Departementet foreslår å videreføre dette kravet i lovbestemmelsen.

Etter NHOs syn må forslaget om å muliggjøre arbeid inntil 80 prosent de siste tolv månedene av stønadsbeløpet sees i sammenheng med samlet varighet av ordningen. Eksempelvis kan brukeren arbeide opp mot 80 prosent i opptil 1/3 del av maksimal varighet i modell 3 og 4 samtidig som en mottar pengekompensasjon gjennom AAP. En slik ordning kan dermed virke som en urimelig forskjellsbehandling av personer som i utgangspunktet ikke er kvalifisert for AAP, men likevel har en nedsatt arbeidsevne.

På den annen side vil for restriktive krav om maksimal arbeidsprosent, i kombinasjon med pengeytelse gjennom AAP, kunne medføre svekket arbeidsintensiv for mottakeren. NHO har tidligere påpekt problemer i systemet som kan medføre svekket arbeidsinsentiv ved at flere lar være å øke arbeidsinnsatsen selv om de kan arbeide mer enn 60 prosent.

Imidlertid mener NHO at en varighet på tolv måneder er for lenge. Ved en arbeidsevne på 80 prosent på tolv måneder bør en over i ordinært løp uten pengestøtte gjennom AAP.

Departementet foreslår at det presiseres i loven at sykdommen skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, slik at ytelsen ikke innvilges der den nedsatte arbeidsevnen klart skyldes andre årsaker enn de rent helsemessige.

Departementet foreslår imidlertid en språklig justering i lovbestemmelsen (inkludert overskriften), slik at det kommer klarere fram at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot arbeidet tid, men også mot timer medlemmet kunne ha arbeidet.

NHO støtter en slik språklig justering i lovbestemmelsene.

Varighet

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på fire alternative modeller for maksimal varighet og unntak

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.

Det vil etter NHOs vurdering være hensiktsmessig med en kort avklaringsperiode med tett oppfølging. Etter NHOs oppfatning skulle tre år med tidsbegrenset unntak til maksimalt ett år være tilstrekkelig med tid til arbeidsavklaring og overgang til arbeid eller andre varige ytelser. NHO vil understreke at AAP ikke er en permanent stønadsordning, og unntakene må ikke gjøres så omfattende at det i praksis blir en permanent stønadsordning.

Departementet foreslår at en forlengelse av arbeidsavklaringspenger bare kan gis dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at stønadsmottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og at:

1. mottakeren først etter langvarig medisinsk utredning har begynt i hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller at
2. mottakeren har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.

Departementet foreslås også at det skal gis unntak dersom en deltaker på opplæringstiltak ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år på grunn av helsemessige problemer og er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig for den det gjelder fra andre.

NHO har i tidligere høringssvar til forslag til endring i forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 – om maksimal stønadsperiode vært positiv til nærmere fastslåing av kriterier for å motta arbeidsavklaringspenger ut over de fire år som er normal maksimumstid.

Etter NHOs mening tilsier både hensynet til NAVs forpliktelser til å følge opp den enkelte og den enkeltes plikt til å delta aktivt i prosessen med å komme i arbeid, at man skal være svært restriktiv med å lage unntaksbestemmelser til varighet.

NHO er positiv til en skjerping av vilkårene for unntak fra maksimal varighet.

Arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid

Departementet ønsker å utvide perioden med arbeidsavklaringspenger mens medlemmet søker arbeid. Departementet foreslår at perioden utvides fra tre måneder til *inntil* seks måneder

NHO registrer at det foreslås en utvidelse av arbeidsavklaringspengeperioden mens medlemmet søker arbeid. Det vises til utfordringer der dagens regelverk avhenger av veileders skjønn om hvorvidt arbeidssøker skal få utvidet pengeperioden i påvente av arbeid. Det nye forslaget vil i så måte gi tilstrekkelig med tid for arbeidssøker å komme i arbeid. Samtidig vil en risikere å utsette arbeidssøking og problemet.

Oppfølging

For å sikre et minimum av oppfølging vil departementet stille krav om at det ikke skal gå mer enn tolv måneder mellom hvert oppfølgingspunkt. Det skal fastsettes individuelle oppfølgingstidspunkter ved innvilgelsen av ytelsen. Departementet foreslår dessuten at mottakeren skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført.

NHO støtter forslaget om målrettet oppfølging som kan øke sannsynligheten til varig arbeid. I tillegg gis det tilstrekkelig frihet til hver enkelt NAV-kontor å vurdere hensiktsmessig oppfølging i den enkelte sak.

NHO støtter prioritering av unge personer slik det fremkommer i Meld. St. nr. 33 (2015 – 2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Dette er i tråd med prioriteringene i IA-avtalen. En prøveordning eller forsøk hvor unge med nedsatt arbeidsevne skal få en tettere og mer tilpasset oppfølging fra NAV-kontoret virker etter NHOs syn fornuftig.

Karensperiode før en ny periode med arbeidsavklaringspenger

Departementet foreslår at dersom arbeidsavklaringspenger har vært stanset i mer enn 52 uker, skal det settes fram et nytt krav.

NHO mener forslaget er med på å sikre et system som i større grad gir likebehandling av søknader og således forutsigbarhet i søkeprosesser, både for veileder og søker.

Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger

Departementet foreslår at arbeidsavklaringspenger kan innvilges i inntil seks måneder der medlemmet fortsatt har behov for behandling eller rekonvalesens i en kortvarig periode, men der sykepengere retten er i ferd med å gå ut.

NHO vil understreke at et slikt forslag krever en nøye vurdering av arbeidsevnen og muligheten vedkommende har til å komme tilbake i inntektsgivende arbeid. Alternativt for noen etter endt sykepengeperiode vil kunne være uføretrygd. En reell arbeidsevne med tilbakeføring til arbeid må foreligge slik at disse personene ikke "fortrenger" den tiltenkte målgruppen for arbeidsavklaringspenger på noen vis.

Opptjening til sykepenger – forholdet til foreldrepenger

Departementet foreslår at hvis medlemmet har mottatt sykepenger, arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger, skal det ikke opptjenes ny rett til sykepenger igjen før personen har vært helt arbeidsfør i 26 uker. Sykepenge rett opparbeides heller ikke hvis medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger (uten forutgående periode med sykepenger) og deretter foreldrepenger.

Som departementet poengterer gir gjeldende ordning personer som aldri har vært yrkesaktive, men som har rett til foreldrepenger utelukkende på grunnlag av arbeidsavklaringspenger, rett til sykepenger. Dette var en utilsiktet endring i regelverket. Forslag til endring vil dermed være i tråd med det tiltenkte formålet med ytelsen. NHO støtter forslaget.

Beregningsgrunnlaget

Etter departementets syn bør beregningsgrunnlaget for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger være likt når det er de samme tre årene som ligger til grunn. Departementet foreslår derfor at taket for den pensjonsgivende inntekten på seks ganger grunnbeløpet settes per kalenderår istedenfor på det samlede grunnlaget.

NHO støter forslaget.

Nedre aldersgrense for tilleggsstønader

Departementet foreslår å øke aldersgrensen på tilleggsstønader til 18 år for å harmonisere aldersgrensen på tvers av de ulike ytelsene og stønadene.

NHO støtter forslaget.

3. Reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene

I NHOs høringssvar til Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) støttet NHO forslaget om at *"konsekvensene av manglende oppfyllelse av de avtalte aktivitetskravene skal gå klart frem av loven. Fravær fra planlagt aktivitet fører til at avklaringspenger og tilleggssøknadene faller bort inntil vilkårene for ytelsen igjen er oppfylt. Ytelsen vil stanses for de dagene mottaker ikke gjennomfører avtalt aktivitet"*.

I rapporten "Et NAV med muligheter. Sluttrapport fra Ekspertgruppen" kom det frem at håndhevelsen av aktivitetsplikten på sykepengeområdet har hatt positive resultater på sykefraværet. Videre anbefaler ekspertgruppen at sanksjoner generelt må være umiddelbare og milde framfor sjeldne og alvorlige.

NHO har ved flere anledninger etterlyst et system som i større grad følger brukeren med en klar aktivitetsplan og stoppunkter, slik det er på sykepengeområdet.

Departementet forslag om å innføre mulighet for en reaksjon i form v at arbeidsavklaringspenger reduseres tilsvarende en dags ytelse ved tilfeller av brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikt kan sikre at pliktene til aktivitet blir fulgt opp. Forskning dokumenterer at selv midle sanksjoner kan ha betydelig effekt.

NHO støtter forslaget om innføring av reduksjon av en dags ytelse ved tilfeller av brudd på aktivitetsplikt.

NHO er positive til et videre arbeid med sikte på å harmonisere og nyansere reaksjons- og sanksjonsmønsteret i de forskjellige ordningene NAV administrerer.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
Avd. arbeidsliv og kompetanse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kristina Jullum Hagen'.

Kristina Jullum Hagen
Avd. direktør