

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår fil: B16-GC05
Vårt Arkiv: 402
Saksbehandler: Grete Crowo

Oslo 1. november 2016

Høringssvar - Høring om forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger

FFO har gjennomgått høringsnotatet om endringer i arbeidsavklaringspenger, og vi vil med dette avgi våre synspunkter.

FFOs hovedsynspunkter

- FFO mener at endring i varighetsbestemmelsen ikke vil bidra til bedre oppfølging.
- FFO støtter at sykdom skal være en vesentlig årsak til nedsatt arbeidsevne.
- FFO mener at ønsker og interesser bør være momenter i vurderingen av nedsatt arbeidsevne.
- FFO mener at minstekravet til nedsatt arbeidsevne må settes til 40 prosent.
- FFO støtter at perioden med gradering ned mot 20 prosent må utvides, og at dette ikke bare skal gjelde for én sammenhengende periode.
- FFO mener AAP må ha en maksimal varighet på 4 år, og at det fortsatt må være mulighet for forlengelse uten tidsbegrensning.
- FFO mener NAV må forpliktes til bedre og tettere oppfølging av AAP-mottakere, og at det må stilles krav om minimum ett oppfølgingspunkt hver 6 måned.
- FFO støtter mulighet til å ilegge reaksjon i form av at arbeidsavklaringspengene reduseres tilsvarende én dags ytelse ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter.
- FFO påpeker at det må være en rimelighetsvurdering i forbindelse med reduksjon av ytelsen.

Om arbeidsavklaringspengeordningen

FFO synes det er positivt at departementet har gjennomgått arbeidsavklaringspengeordningen (AAP). Samtidig er det viktig for FFO at det skilles på hva som er mangler i selve oppfølgingsregimet, metoder og den arbeidsrettede innsatsen knyttet til mottakere av AAP, og hva som bør endres i reglene knyttet til selve ytelsen.

Vi reagerer derfor på at forslaget om å begrense maksimal varighet legges inn som en premiss for bedre oppfølging. Vi er ikke enige i at det er lengden på ytelsen som forårsaker dårlig oppfølging. Tiltak for å få til en raskere oppfølging og gjennomstrømning i ordningen kunne vært gjennomført uten å endre varighetsbestemmelsen. AAP-ordningen bør være en ordning både for brukere som kun trenger en kort oppfølgingsperiode, og for brukere som har behov for lengre varighet på grunn av lange og nødvendige behandlings- og rehabiliteringsløp og/eller kompetansebygging.

Når det gjelder AAP-regelverket generelt er det svært viktig at dette blir et regelverk som forvaltes godt og kvalifisert i NAV, både i ytelsesforvaltningen og ved NAV-kontor. FFO er kjent med at brukere har fått avslag på AAP fordi det var dårlig kompetanse lokalt hos NAV, og at vedtaket ble omgjort av NAV klageinstans eller Trygderetten.

Sykdom skal være vesentlig årsak til nedsatt arbeidsevne

FFO støtter at AAP bør bli en enda tydeligere helserelatert ytelse, og vi støtter at sykdom skal være en vesentlig årsak til nedsatt arbeidsevne.

Vi vil samtidig påpeke at når man strammer inn kravet til årsakssammenheng mellom helseutfordringer og nedsatt arbeidsevne, må man ikke i tillegg innføre en strengere praksis for unge med rett til AAP med bakgrunn i helsekravet. AAP er en god ordning for alle aldersgrupper som kan kvalifisere for denne ytelsen når de skal avklares for arbeid. Vi vil legge til at grupper som ikke lenger vil ha rett til AAP på grunn av sykdomskravet må følges opp både med hensyn til inntektssikring og arbeidsrettet innsats.

FFO følger ikke departementets argumentasjon for å fjerne ønsker og interesser som momenter som ikke bør tas med i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. Selv om sykdommen skal utgjøre den vesentlige medvirkende årsaken til nedsatt arbeidsevne, vil ønsker og interesser være av betydning for gjennomføringsevnen av tiltak og dermed muligheten til å komme i arbeid.

Vi ser at det kan være hensiktsmessig med et klarere skille mellom saksbehandlingen som ligger til grunn for å vurdere graden av personens nedsatte arbeidsevne, basert på vilkår for innvilgelse av ytelsen, og tiltaksvurderingen for å komme i arbeid. Men på den andre side påpeker nettopp Vågang-utvalget manglende kobling mellom arbeidsevnevurderingen (AEV) og den arbeidsrettede oppfølgingen, samt at AEV må henge bedre sammen med tiltaksplanen. At saksbehandler er klar over ønsker og interesser gir større mulighet til å finne egnede tiltak. Vi mener de aller fleste brukere vil forstå hva som er realistiske muligheter for hvilket arbeid de må vurderes i forhold til, og at en ikke kan diktere etatens vedtak på hvor mye arbeidsevnen er nedsatt med bakgrunn i egne ønsker og interesser.

FFO er enige i at det kan stilles krav om mobilitet, og støtter ordlyden: «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid». Det er samtidig viktig å legge ulike rimelighetshensyn til grunn for mottakere av AAP og for ordinære arbeidssøkere med dagpenger. Grunnlaget for å få dagpenger og AAP er svært ulikt. Det må stilles lavere krav til mobilitet for mottakere av AAP enn det som gjelder for dagpenger. Vi forutsetter at medlemmets helsetilstand hensynstas i denne vurderingen. Belastningen ved å flytte vil kunne være vesentlig større for en som har fått redusert sin arbeidsevne på grunn av sykdom enn for en som har mistet arbeidet av andre årsaker. Sosial deltakelse og tap av nettverk er tyngre om en ikke kan være så aktiv i fritiden eller er avhengig av hjelp fra nettverket sitt.

Minstekrav til nedsatt arbeidsevne må settes til 40 prosent

FFO mener at minstekravet til nedsatt arbeidsevne må settes til 40 prosent. Nye mottakere av AAP kommer hovedsakelig fra sykepenger, og inngangsvilkåret om nedsatt arbeidsevne må derfor ses i sammenheng med sykepengeordningen.

Et høyt krav til nedsatt arbeidsevne kan medføre at personer som egentlig har noe høyere arbeidsevne enn 50 prosent på slutten av sykemeldingsperioden tilpasser seg en sykemelding på 50 prosent eller mer. En forskningsrapport¹ fant også at det høyere inngangskravet i AAP enn graderingsmulighetene i sykepengeordningen medførte at det var vanskeligere å drive godt rehabiliteringsarbeid overfor den sykemeldte.

¹ Anne Skevik Grødem, Julia Orupabo og Axel West Pedersen 2015, GRADERT SYKMELDING OPPFØLGING OG TRYGDDEMOTTAK ETTER SYKEPENGEPERIODENS UTLØP, Institutt for Samfunnsforskning, Rapport 2015:05.

«Sykmeldinger kan graderes helt ned til 20 prosent, mens rett til arbeidsavklaringspenger (AAP) krever at man har minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne. Informantene hadde inntrykk av at dette kravet i AAP bremset sykmeldtes rehabilitering. Et flertall av informantene hadde en klar oppfatning av at kravet om 50 prosent nedsatt arbeidsevne i AAP svekket mulighetene til å drive godt oppfølgingsarbeid, særlig i den siste delen av sykepengeperioden.»

AAP-ordningen må omfatte flest mulig av de som har sykdom som den vesentlige årsak til nedsatt arbeidsevne. FFO mener at AAP på dette vilkåret må harmoniseres med reglene for uføretrygd. I 2015 ble det mulig å få innvilget uføretrygd når inntektsevnen er nedsatt med 40 prosent. Begrunnelsen fremgår av NAVs rundskriv til folketrygdloven § 12-7:

«Personer som mottar arbeidsavklaringspenger kun tilsvarende 40 prosent har som oftest en inntektsevne i behold som ikke kvalifiserer til uføretrygd i henhold til hovedregelen. Disse personene bør ikke være avskåret fra muligheten til å få innvilget uføretrygd. Unntaksbestemmelsen her må ses i sammenheng med dette og ønsket om at flest mulig utnytter sin maksimale restinntektsevne. Det er derfor en mulighet til å innvilge uføretrygd i de tilfeller hvor inntektsevnen er varig nedsatt med minst 40 prosent.»

Dette er en begrunnelse som er like relevant for AAP. Det er også vanskelig å forstå hvorfor arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent for å få innvilget AAP, når medlemmet deretter kan arbeide 60 prosent og motta 40 prosent AAP.

Perioden med gradering ned mot 20 prosent må utvides

FFO støtter at det må bli mulig å jobbe inntil 80 prosent de siste 12 månedene av stønadsløpet, og dette er en god mulighet til å få en gradvis tilbakeføring til arbeidslivet. FFO har vært opptatt av at AAP-ordningen skal bli mer fleksibel i kombinasjon med arbeid, og vi ønsker oss en ordning som er enda mer fleksibel enn forslaget om kun en periode med denne muligheten. Det bør kunne gis flere perioder med mulighet inntil 80 prosent arbeid i løpet av stønadsperioden. Brukerens arbeidsevne kan variere i løpet av de siste 12 månedene, og det bør være mulig å ha brudd i evnen til å jobbe 80 prosent det siste året med AAP - og så gå tilbake til lavere gradering med AAP de siste månedene.

Maksimal varighet må fortsatt være 4 år med tidsbegrenset unntak

FFO er uenig i å endre varighetsbestemmelsen i AAP-ordningen. Vi mener det fortsatt må være maksimal varighet på 4 år, og en unntaksbestemmelse som gir mulighet for forlengelse uten tidsbegrensning. Sekundært kan vi støtte modell to.

Som påpekt innledningsvis ser vi ingen grunn til å redusere maksimal varighet i ordningen fordi det har vært mangel på oppfølging eller gjennomstrømning. En hovedregel på 4 år tilsier ikke at alle mottakere av AAP skal være i ordningen ut tiden, men at det er en mulighet de som har behov for dette. Hvis et lengre AAP-løp kan medføre at man kommer tilbake til arbeid er dette en samfunnsmessig investering. Det er under oppfølgingen man kan gjøre en forskjell for brukeren, og personer som ikke er ferdig avklart for arbeid må ikke støttes ut av ordningen. Dessuten vil en absolutt tidsbegrensning føre til et større press på uføreordningen og at brukerne kan bli kasteballer mellom AAP og uføretrygden, som var nettopp det man forsøkte å unngå med å slå sammen attføring og Tidsbestemt Uføretrygd.

Da de aller fleste på AAP kommer fra sykepengeordningen, samt at man vil innskjerpe kravet til sykdom som årsak til nedsatt arbeidsevne – vil mange fortsatt har store helseutfordringer når de kommer inn i et avklarings- og oppfølgingsløp på AAP. Dette tilsier at behandling og helserelatert rehabilitering vil være

nødvendig for et stort antall AAP-mottakere, og for en del vil dette være behov i lang tid før de kan gå inn i tiltak som er mer direkte arbeidsrettet. Oppfølgingen for å komme i arbeid vil for disse bli svært kortvarig om man kun kan være på ytelsen i 3 år. Spesielt gjelder dette om oppfølgingen innebærer utdanning eller kompetansetiltak som må ha en viss varighet. Det vil derfor være uheldig å ha lavere maksimal varighet, spesielt om man tidsbegrenser unntak til ett eller to år og strammer inn på vilkårene for unntak.

En ytterligere grunn til å ikke redusere maksimal varighet, samt innføre tidsbegrenset unntak, er at dette vil stenge muligheten til å gi gode og kvalifiserende utdanningstiltak som arbeidsmarkedstiltak. Det er helt vesentlig at lengden på maksimal varighet og unntaksreglene ivaretar muligheten til utdanning som arbeidsrettet tiltak. Det er kjent at for funksjonshemmede er utdanning, og da også høyere utdanning, en viktigere nøkkel til arbeidsdeltakelse enn for befolkningen for øvrig. FFO er uenig i det som hevdes i høringsnotatet om at å tidsbegrense AAP til tre år ikke vil berøre opplæringstiltakets varighet. AAP-mottakere som må ha behandling den første tiden vil ikke kunne gå inn i lengre utdanningsløp, noe som i realiteten vil stenge dem ute fra videre arbeid.

Vi kan heller ikke støtte argumentasjonen om at det er rimelig at perioden med egenfinansiering av utdanningen blir lengre. Dette er personer som allerede kan ha brukt egenfinansiering på utdanning som ikke er fullført på grunn av helseproblemer, samt at muligheten for å forsørge seg med ekstra jobber ved siden av studier kan være svært begrenset. I tillegg vil en del måtte bruke lengre tid på utdanningen, noe som gjør det mer kostbart å studere. Noen vil også ha problemer med å gå ut i full jobb når et eventuelt studielån må betjenes. Det er viktig å ta inn over seg at personer som har redusert sin arbeidsevne med mer enn 50 prosent kan ha problemer med et fulltidsstudie, som kan likestilles med fulltidsjobb. Det samme gjelder også muligheten til å stå i en 100 prosent stilling etter endt utdanning.

FFO vil sekundært støtte modell 2. Det er viktigere for de brukergruppene vi representerer å ha mulighet til et ikke tidsbegrenset unntak og at man ikke strammer inn på vilkårene for unntak. Denne modellen innebærer en fleksibilitet som er helt nødvendig for at enkelte AAP-mottakere skal komme i varig arbeid.

Mottakere av AAP må følges bedre og tettere opp

Det må bli en langt bedre og tettere oppfølging av mottakere av AAP. FFO mener dette er en av hovedårsakene til at en del får lengre AAP-løp enn det som burde vært nødvendig for å komme i arbeid. Vi hadde forventet flere forslag som forpliktet NAV til en tettere og mer kompetent oppfølging. Forslaget om at det ikke skal gå mer enn tolv måneder mellom hvert oppfølgingspunkt er alt for lite forpliktende.

Departementet viser til gjeldende rett om at det skal være minst ett oppfølgingsstidspunkt mellom veileder og stønadsmottaker i året. FFO viser til Vångeng-utvalgets rapport² hvor det står at:

«Departementet har stilt krav om at mottakere av AAP skal følges opp av NAV minst to ganger i året.»

FFO mener dette kravet må lovfestes, slik at AAP-mottakere blir fulgt opp minimum 2 ganger i løpet av tolv måneder. Det bør ikke gå mer enn 6 måneder mellom hvert oppfølgingspunkt. Om det er behov for flere oppfølgingspunkter må det ikke være avhengig av ressursene på NAV-kontoret, slik departementet viser til. Det må være brukerens behov for oppfølging som er avgjørende hvor ofte han/hun skal ha et oppfølgingspunkt med NAV.

Vi mener også oppfølgingskravet bør skille mellom forlengingsvedtak og oppfølging i henhold til planen. NAV bruker i dag mye ressurser på forlengingsvedtak, fordi man bare kan fatte vedtak 1 år om gangen.

² Et NAV med muligheter – Sluttrapport fra ekspertgruppen, 2015. Side 9.

Man burde kunne fatte vedtak om AAP like lenge som planen strekker seg, og så bruke ressursene på å følge opp brukeren knyttet til aktivitetsplanen minimum hver 6. måned.

Vi mener det i tillegg bør regelfestes i forskrift, eventuelt fastfestes i Rundskriv, andre krav til oppfølgingen. FFO mener det må stilles krav til at bruker skal få aktivitetsplan innen 6 måneder, maksimum ventetid på tiltak og ventetid på oppstart av aktivitet. Andre innspill til slike krav er at AAP-mottaker bør ha en fast kontaktperson i NAV som følger opp, det må stilles krav til samarbeid med helsesektoren og/eller andre instanser det er hensiktsmessig for brukeren at NAV samarbeider med, og det bør vurderes om det er behov for å jobbe i tverrfaglige team rundt brukeren. Det bør også stilles krav til saksbehandlers kompetanse. Krav til mer markedsarbeid og kontakt med arbeidsgivere knyttet til oppfølging av bruker bør legges inn jfr. St. meld. 33 (2015-2016).

Mulighet for mildere og umiddelbare reaksjoner og sanksjoner

FFO påpekte i vår merknad til Arbeids- og sosialkomiteen om St. meld. 33 (2015-2016) at vi ikke ser det hensiktsmessig å utvikle et likeartet sanksjonssystem for ulike typer av livsoppholdsytelser, men at vi støtter et mer nyansert reaksjons- og sanksjonssystem for AAP-ordningen. Vi vil også understreke at NAVs mulighet til å stille aktivitetsplikt må henge tett sammen med hva som tilbys av tiltak og aktiviteter. Det er også helt grunnleggende at det sikres likebehandling for brukeren i sanksjonssystemet og at det innføres lik praksis mellom de ulike NAV-kontor.

Vi ser det er behov for noen mildere reaksjonsformer ved brudd på aktivitetsplikten når stans av ytelsen er en alt for streng reaksjon. Reaksjonen må være i samsvar med brudd på aktivitetsplikten, og vi er enige med departementet i at det er bedre med umiddelbare og milde sanksjoner framfor sjeldne og alvorlige. FFO vil på den bakgrunn støtte at det innføres en bestemmelse som gir NAV mulighet til å legge reaksjon i form av at arbeidsavklaringspengene reduseres tilsvarende én dags ytelse ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter. Vi vil legge til at vi opplever det som uklart hvordan den foreslåtte reduksjonen skal skje i praksis. Skal to dagers sammenhengende fravær medføre to dagers trekk i ytelse? FFO legger til grunn at dette blir nærmere regulert i forskrift.

I tillegg mener vi at litt for sen innsending av meldekortet, som ikke inngår i ny § 11-10 andre ledd, må sanksjoneres mildere enn i dag. Regelen om én dags reduksjon av ytelsen bør også gjelde slike tilfeller. Etter dagens regelverk risikerer medlemmet å miste en eller flere 14-dagers perioder med AAP på grunn av litt for sen innsending av meldekort. Dette er en alt for streng reaksjon og står ikke i forhold til brudd på plikten.

Vi vil understreke det departementet selv sier om at det må være en rimelighetsvurdering i forbindelse med reduksjonen. De eksemplene som nevnes er åpenbare, men det vil finnes en rekke andre grunner som etter omstendighetene kan fremstå som rimelig grunn. Det er viktig at sanksjonsreglene og praktiseringen av dem, tar hensyn til de særskilte forhold som vil foreligge hos mange av AAP-mottakerne. For eksempel vil noen på grunn kognitiv funksjonsnedsettelse eller fatigue slite med meldefrister og med å forstå all informasjon som kommer fra NAV. Det må derfor være rom for å utøve et fornuftig skjønn ved brudd som kan sanksjoneres.

Vi vil også legge til at når årsak til brudd på aktivitet skyldes egen sykdom må det være rimelig at AAP-mottakeren ikke trekkes én dags ytelse selv om legeerklæring ikke gjelder fra dag en. Selv om legen ikke kan tilbakedatere sykemelding, må det være rom for skjønnsvurdering når det er sannsynlig at brukeren var syk fra dag en. Arbeidstakere «beskyttes» her av egenmeldinger, slik at man ikke må til lege samme dag som sykdom inntreffer. Personer på AAP må ikke ilegges et strengere regime enn arbeidstakere.

Det være krav om tett dialog med bruker slik at det avklares hva som er årsaker til hvorfor noen har problemer med å overholde aktivitetsplikten. Det må også gis rom for individuelt skjønn slik at enkelte

personer i perioder kan få fritak fra aktivitetsplikten, eller at aktivitetsplanen er dynamisk og endres om det er forhold i personenes helse eller andre forutsetninger som forandrer seg.

FFO er uenig i at saker etter den nye sanksjonsbestemmelsen ikke kan bringes inn for Trygderetten. Ikke minst fordi det mest sannsynlig vil komme en rekke saker knyttet til forståelsen av «rimelig grunn». Det vil styrke rettsikkerheten og forutsigbarheten om Trygderetten kan treffe styrende vedtak også for disse sakene. Departementet viser til Trygderettens praksis når manglende aktivitet skal medføre stans av ytelsen. Det er akkurat slik praksis som vil være nyttig for bruken av den nye reaksjonsbestemmelsen.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON

John Berg-Jensen /s/
leder



Lilly Ann Elvestad
generalsekretær