

Arbeids- og sosialdepartementet
Pb 8019 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
16/00016-155

Vår dato
01.11.2016

Høringssvar fra FO - endringer i AAP

Fellesorganisasjonen (FO) er fagforening og profesjonsforbund for over 27.000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Mange av våre medlemmer jobber i NAV.

Innledning:

FO mener det er behov for endringer i regelverket for AAP. Vi vet, som regjeringen skriver i høringsforslaget, at mennesker som mottar AAP i alt for liten grad får oppfølgingen de har behov for. I dag er minimumskravet for oppfølging satt til én gang per år, og den kan gjøres over telefonen. NAV sine forpliktelser til den enkelte er dermed svært få og vage. En naturlig konsekvens av manglende oppfølging er at mange blir gående lenge i et passivt løp

Departementets forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger vil føre til at færre kommer inn i ordningen (på grunn av strengere kriterier) og flere ut av ordningen (på grunn av streng maksimumsgrense). Likevel betyr ikke dette at menneskene som har behov for oppfølging, økonomisk trygghet og avklaring vil forsvinne selv om de faller utenfor en ny AAP-ordning. Forsøk, prosjekter og studier viser det samme: at tett individuell og tilpasset oppfølging gir gode resultater. Dette er godt sosialfaglig arbeid. Innstramminger og strukturelle løsninger på omfanget av AAP-mottakere rimer dårlig med dette.

I FO sitt høringssvar har vi fulgt strukturen i høringsnotatet slik at temaene blir besvart fortløpende. Vi har vært i kontakt og fått innspill fra våre tillitsvalgte og medlemmer i NAV-systemet i arbeidet med høringssvaret.

FO mener:

- Mottakere av arbeidsavklaringspenger må ha krav på tettere og mer individuell oppfølging.
- Innstramminger i stønadperioden, uten konkrete endringer i oppfølgingen av mottakere, er å starte i feil ende. Flere avklart for arbeid/aktivitet eller uføretrygd krever gode, tette oppfølgingsløp innen AAP.
- Utdanning som tiltak må gjøres reelt for flere og begrensningene i varighet og alder bør fjernes.
- FO mener karenperiode på 52 uker kan føre til fattigdom, flere utfordringer og at mennesker havner enda lenger unna arbeidslivet.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
02380

Telefaks:
94 76 20 18

e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674

Bankgiro kontigent:
9001.08.71394

Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

- Å fjerne «ønsker» og «interesser» fra momentlisten som tillegges avgjørende vekt i vurderingen av arbeidsevne er etter FOs syn et skritt tilbake. Brukermedvirkning er helt sentralt for å oppnå varige løsninger og endringer.
- Dersom AAP skal bli en enda mer ren sykdomsorientert ytelse, der sykdomskriteriet alltid alene er hovedårsak til nedsatt arbeidsevne, må de som vil falle utenom tilbys en annen tett og forutsigbar oppfølging. Stønad til livsopphold vil for mange være det eneste alternativet i dag. FO reagerer på at ikke departementet i større grad drøfter behovet til alle de som vil falle ut av en «ny AAP-ordning».

1. Stramme inn maksimal varighet

Regjeringen sender på høring fire ulike modeller for et strammere stønadsløp. FO mener det i utgangspunktet ikke er behov for å stramme inn vilkårene for unntak fra tidsbegrensningen i AAP. Av modellene departementet foreslår er alternativ en eller to de mest aktuelle.

Hovedpoenget med en stønadperiode er at mottaker får mulighet til å komme seg fra den sykdomssituasjon man befinner seg i, og bli avklart for arbeid eller trygd. For mange krever dette tett oppfølging, behandling for sykdom eller helseutfordring, utprøving av ulike arbeidssituasjoner og kanskje utdanning.

FO er bekymret for at maksimal lengden blir normgivende og at en begrenset tidsramme vil være for kort for mange. Vi vet at oppfølgingen av mottakere på arbeidsavklaringspenger ikke er god nok og Arbeids- og velferdsetaten ikke har kapasitet til å følge dem opp tettere. Derfor blir en enda mer begrenset stønadperiode å starte litt i feil ende. Tett og individuell oppfølging er viktigst. Rammene for tett oppfølging er ikke tilstede. FO er derfor svært kritisk til departementets forslag om å stramme inn på vilkårene for unntak fra maksimal varighet.

Utdanning som tiltak

Utdanning som arbeidsrettet tiltak ved vedtak om arbeidsavklaringspenger har hjemmel i både folketrygdloven § 11-6 bokstav b og arbeidsmarkedsloven § 12 med tilhørende forskrifter. I 2015 mottok 28 000 unge under 30 år arbeidsavklaringspenger. Blant dem hadde 4603 utdanning som arbeidsrettet tiltak. Utdannelse er en viktig forutsetning for at den enkelte skal lykkes på arbeidsmarkedet. For personer med nedsatt funksjonsevne kan det være spesielt krevende å komme ut i arbeid. Tall fra 2015 viste at kun 43 % av personer med nedsatt funksjonsevne var i arbeid¹.

FO mener departementets forslag om begrenset maksimalperiode (for eksempel tre år) for å motta arbeidsavklaringspenger vil gå utover unge som mottar ytelsen, og som har behov for utdanning for å komme seg i arbeid. Departementet mener tilbakemeldinger fra arbeids- og velferdsetaten tyder på at gjeldende egenfinansieringsperiode med utdanning som tiltak er utfordrende for mange. FO mener det er helt nødvendig med unntak fra en maksimal varighet. Vi mener den må kunne gå utover 3+2 eller 4+2 år for noen mottakere.

FO mener alle modellene som departementet foreslår er for snevre. Modell 1, med maksimal varighet på fire år, og tidsbegrenset unntak på to år, er den mest realistiske modellen. Likevel kan ikke FO støtte forslag om å stramme ytterligere inn på vilkårene for unntak fra maksimal varighet.

¹ Statistisk sentralbyrå (2015).

2. Målrette oppfølgingen slik at man oppnår mer effektiv bruk av Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsressurser

Problemet med dagens ordning er at veilederne i NAV ikke har kapasitet til å følge opp mottakere på en god måte, ikke at stønadperioden i seg selv er for lang. Dette er underbygget av forskning² som departementet viser til i sitt høringsnotat. Forskriftsfestet krav til oppfølging er én gang årlig. Rammene for å utføre et tett og godt oppfølgingsarbeid er ikke tilstede. Konsekvensen er at en del blir gående på arbeidsavklaringspenger lenger enn nødvendig.

FO mener krav til «tett oppfølging» må konkretiseres. Hvor hyppig kontakt må det være mellom bruker og NAV-ansatt for at det skal kunne defineres som tett oppfølging? Det vil selvsagt variere fra bruker til bruker, men fra et sosialfaglig perspektiv vil «tett oppfølging» innebære kontakt/fysiske møter flere ganger i måneden, helst ukentlig. For noen kan det i perioder være behov for daglig kontakt og oppfølging utenom oppsatte timeavtaler. Telefonkontakt 3-4 ganger årlig kan ikke betraktes som tett oppfølging.

Departementet beskriver at de vil stille krav om at det ikke går mer enn tolv måneder mellom hvert oppfølgingspunkt jf forslag til endring i folketrykkløven § 11-11. Dette er i tråd med regjeringens mål om å styrke NAV-kontorenes myndighet og handlegfrihet.

FO er kritiske til at departementet ikke foreslår noen konkrete tiltak eller ressurser under overskriften «Mer målrettet oppfølging» (s. 26-27). Under punktet om prioritering av unge omtales det allerede varslede forsøket med unge med nedsatt arbeidsevne. Her er igjen tett og tilpasset oppfølging fremhevet som sentralt. Et nytt tidsavgrenset forsøk kan være viktig for de som blir omfattet i dette. Men FO mener tiden er inne for å iverksette faste og gode rammer for hele oppfølgingsarbeidet i NAV.

3. Innføre en karenperiode på ett år før en eventuell ny AAP-periode

Departementet foreslår at dersom arbeidsavklaringspenger har vært stanset i mer enn 52 uker skal det settes frem nytt krav. Begrunnelsen er at en karenperiode på 52 uker vil understreke ytelsens midlertidige karakter. FO mener likevel forslaget om karenperiode ikke sikrer de som av ulike grunner trenger mer tid enn maksimalperioden for å bli avklart. Med dagens oppfølgingsregimer, som ofte innebærer en telefon per år fra veileder, vil det for mange være nødvendig med mer tid enn maksimalperioden. For andre vil en kortere periode være nok. Ved alvorlig sykdom er det ikke uvanlig å bruke flere år i behandling. Omstille til ny hverdag med symptomer, medisiner og kanskje omskolering er vanlig. Forslag om at en etter maksimalperiode må vente 52 uker for å søke ny periode (selv om man oppfylder vilkårene) betyr at mange må ha sosialstønning i karantenetiden. I en sårbar og uavklart situasjon er økonomisk trygghet en viktig dimensjon. Et år med kommunal stønad for livsopphold vil kunne bety lenger avstand til arbeid.

Foreldre som tar foreldrepermisjon og foreldrepenger må fanges opp etter foreldrepengerperioden. I dag er det en del som på grunn av fravær av barnehageplass, mottar foreldrepenger i mer enn 12 måneder. Mottakere som får barn og er hjemme med omsorg må ikke få dårligere betingelser for sin periode med AAP enn andre.

² Roland, Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

FO mener at varighet på ytelsesløpet må vurderes i hver enkelt sak. Mottakers situasjon, muligheter og ressurser må avgjøre lengden på perioden.

Når NAV-kontoret får tilstrekkelige ressurser til å tilby tett og individuelt tilpasset oppfølging vil flere bli avklart for arbeid tidligere. FO mener dette perspektivet ikke kommer godt nok frem i departementets høringsnotat.

4. Ny reaksjon ved brudd på aktivitetsplikten

Stans i selve ytelsen er dramatisk for den det rammer. FO er enig i at eventuelle sanksjoner må være milde og umiddelbare. Derfor er mulighet til reaksjoner som ikke rammer hardt bedre enn reaksjoner med store konsekvenser. FO mener eventuelle reaksjoner på brudd (på aktivitetsplikten) kun må utøves med skjønn i hvert enkelt tilfelle, og ikke som en regel og reaksjon etter folketrygdloven.

Om en reaksjon er hensiktsmessig kommer an på flere forhold. Veileder som følger mottaker tett og kjenner han/henne kan best vurdere. Årsaken til et eventuelt fravær fra aktivitet må være vurdert opp mot konsekvensene av reaksjonen for mottakeren.

I høringsnotatets side 42 skriver departementet:

«Dersom Arbeids- og velferdsetaten konsekvent gir en hensiktsmessig reaksjon også ved mindre alvorlige brudd på aktivitetspliktene, kan dette virke oppdragende på den enkelte mottaker og redusere gjentatte, mer alvorlige brudd på pliktene»

Sitatet over viser at departementet ønsker å sikre at det ikke begås alvorlige brudd på individuelle aktivitetsplikter. Dette er selvsagt viktig. Men vi vet at oppfølgingen den enkelte får fra NAV ofte er mangelfull og sporadisk. Derfor er ikke flere sanksjonsmuligheter løsningen for å få flere ut av arbeidsavklaringspenger

Dessuten er det viktig å merke seg at utbetalinger på grunnlag av meldekortene ikke kjøres av den enkelte ansatte og at tidsrommet mellom brudd og reaksjon kan bli stort. For å bøte på dette foreslår departementet at trekk i ytelse som er reaksjon på fravær ikke skal varsles slik det følger av forvaltningslovens § 16 tredje ledd bokstav c. FO mener dette strider med rettsikkerheten til den som rammes av reaksjonen. Det å orientere om generelle regler i forkant er ikke tilfredsstillende når konsekvensene er lavere utbetaling senere.

FO er glad for at departementet understreker at mottakere av arbeidsavklaringspenger kan være i en sårbar situasjon. Videre at om det foreligger rimelig grunn til fravær fra aktivitet må det vurderes etter en individuell helhetsvurdering. Det kan være andre rimelige grunner for fravær enn det departementet lister opp i høringsnotatet.

FO er uenig i at reduksjon med én dags ytelse vil være et lite inngripende tiltak. For mange med lave ytelser vil det utgjøre en stor sum. Departementet foreslår at reduksjonen skal utmåles som den individuelt bestemte dagsatsen inklusive barnetillegg. FO er uenig i at barnetillegget skal regnes inn i grunnlaget for reduksjon. Vi mener hensynet til barnefamiliers økonomiske sikkerhet må veie tyngst.

Vedtak om reduksjon bør ikke unntas Trygderettens overprøvingskompetanse. Reglene for enkeltvedtak må nødvendigvis følges- Denne retten innebærer et grunnleggende rettsikkerhetsmoment som vi mener ikke må settes lavere enn hensynet til effektive sanksjoner.

5. Presisere at sykdom må være en vesentlig årsak til den nedsatte arbeidsevnen

I dag er det krav til at arbeidsevnen har blitt nedsatt ”på grunn av” sykdom, skade eller lyte. Ordlyden indikerer krav om årsakssammenheng, men sier ikke om sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Det følger av forarbeidene at det ”(...) ikke kreves at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen, men at helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak.”³ Flere faktorer kan ha betydning for nedsatt arbeidsevne, men sykdommen, skaden eller lytet kan ikke være ubetydelig i den store sammenhengen.⁴

Ved å stramme inn inngangsvilkåret til AAP-ordningen vil færre komme inn. Dette kan bidra til at de som er inne i ordningen får tettere oppfølgingsløp og dermed avklaring til både jobb og uføretrygd raskere. En AAP ordning der hver enkelt mottaker får tett og tilpasset oppfølging og tiltak raskt fungerer best. FO leser imidlertid departementets forslag slik at medlemmer som i dag mottar AAP ikke vil oppfylle vilkårene etter en slik endring. Det er ikke alltid slik at de som har de tydeligste fysiske eller psykiske lidelsene er de som står lengst fra arbeidslivet. Ofte kan mer diffuse helseplager i kombinasjon med livshendelser i privatliv eller arbeidsliv gjøre at man faller utenfor i en lengere periode. Disse helhetlige situasjonene kan ikke løses med «quick-fixes», men krever tett og endringskapende arbeid over tid.

Dersom AAP skal bli en mer ren sykdomsorientert ytelse, der sykdomskriteriet er hovedårsak til nedsatt arbeidsevne må de som faller utenom tilbys annen tett og forutsigbar oppfølging. Stønad til livsopphold vil for mange være det eneste alternativet i dag. FO reagerer på at ikke departementet i større grad drøfter behovet til alle som vil falle ut av en «ny AAP-ordning».

6. Brukermedvirkning er nøkkelen for endring

Departementet vil fjerne «ønsker» og «interesser» fra momentlisten som tillegges avgjørende vekt. Dette begrunnes med enklere saksbehandling om vurderingen blir mer spisset mot helserelaterte årsaker. FO er bekymret for slik argumentasjon. Mottakers egne interesser og ønsker må vektlegges for å finne effektive, tilpassede tiltak. Reelle muligheter for å komme i arbeid er helt sentralt for vurderingen. Både ønsker og interesser vil kunne spille en sentral rolle i den enkeltes endringsarbeid.

FO mener departementets forslag om å kreve mobilitet ikke er godt nok begrunnet. All den tid vi vet at oppfølgingen for de som mottar arbeidsavklaringspenger er for dårlig mener FO vilkåret om å ta arbeid andre steder ikke er riktig sted å begynne. For mange med helseutfordringer vil nærhet til nettverk og hjemsted være av stor betydning.

7. Øvrige forslag i høringsnotatet

Det er positivt at departementet ønsker å utvide perioden med AAP mens mottakeren søker arbeid. For mange er tre måneder urealistisk tidsrom for å komme i arbeid. Det kan være et alternativ å få dagpenger basert på AAP om ventetiden på jobb etter avklaring blir for lang.

FO støtter en rekke språklige og strukturelle endringer i regelverket for å sikre et klarere og mer forståelig regelverk så lenge endringene ikke innebærer materielle endringer for medlemmer av folketrygden.

³ Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) punkt 4.4.4.4

⁴ Dybvig, Stine Bjerklund (2016) «Utdanning som arbeidsrettet tiltak ved vedtak om arbeidsavklaringspenger». Juridisk fakultet, UIO.

Departementet vil 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. FO mener det er positivt å åpne for arbeid opp mot 80 % som opptrapping til full aktivitet/arbeid. Men begrensningene med at en bare kan trappe opp én gang må ikke bli for rigide.

NAV må styrkes for å ivareta dem med sammensatte behov

Mange trenger mye mer enn en ledig jobb for å komme inn i arbeidslivet, og opplever at de får for dårlig oppfølging fra NAV. Tilstrekkelig bemanning av NAV-kontorene er helt avgjørende for å sikre gode brukeropplevelser. Når hver ansatt har ansvar for et tresifret antall mennesker er det vanskelig å gi god oppfølging og veiledning i prosessen til arbeid. FO mener derfor det er behov for å innføre en veiledende bemanningsnorm for antall brukere per saksbehandler. Det vil ivareta hensynet til kompleksitet bedre enn det vi opplever er tilfellet per i dag.

Vi vet at målrettet arbeid med brukere med sammensatte behov er helt avgjørende for overgang til arbeid og aktivitet. Tett oppfølging, fleksible rammer og tilstrekkelig med tid og ressurser er helt sentralt for å kartlegge utfordringer og behov. Grunnleggende forhold som helse, et sted å bo og økonomisk trygghet for seg selv og familien er avgjørende for å lykkes med tiltak. FO mener derfor intensjonene som framgår av Meld. St. 33, om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor, tettere oppfølging og et mer brukerorientert NAV, må ses i sammenheng med endringene som foreslås i AAP-ordningen. Det er feil å kutte i ytelser som i utgangspunktet er for lave, og i tillegg åpne for økt bruk av økonomiske sanksjoner som virkemiddel.

Sosialfaglig kompetanse i NAV er nødvendig for å få til et godt oppfølgings- og endringsarbeid for den enkelte. FO vil avslutningsvis understreke at sosialfaglige kompetansen ikke er bare nødvendig i den kommunale delen av NAV, men også i den statlige delen.

Med vennlig hilsen

Sign.

Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

Sign.

Ane Lindholt
Rådgiver

