



STORTINGET

Representantforslag 85 S

(2018–2019)

fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Eigil Knutsen
og Lise Christoffersen

Dokument 8:85 S (2018–2019)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Eigil Knutsen og Lise Christoffersen om behovet for nye unntaksbestemmelser og vedtaksrutiner når det gjelder varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden (folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd)

Til Stortinget

Bakgrunn

Stortingsflertallet (Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre) vedtok 8. juni 2017 (mot stemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne) innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger med virkning fra 1. januar 2018, jf. Prop. 74 L (2016–2017) og Innst. 390 L (2016–2017). Innstrammingerne har allerede i løpet av det første året etter iverksetting ført til en kraftig nedgang i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger på 16 700 personer til 124 000 mottakere, noe selv Nav har blitt overrasket over. Mange brukere har opplevd å få arbeidsavklaringspengene stanset uten varsel og uten at de var ferdig avklart, verken for arbeid eller trygd. Manglende avklaring gjør dessuten at de nektes å søke uføretrygd. Alternativet er sosialhjelp eller privat forsørging.

Etaten har offentlig vist til at den ikke var godt nok forberedt på iverksetting av de nye og strengere reglene for unntak fra varighetsbestemmelsene. Regjeringen Solberg ved arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie ga i den forbindelse følgende uttalelse til Dagsavisen 8. november 2018:

«Det er helt uakseptabelt at Nav-brukere har mistet inntekten sin uten varsel og uten å ha fått behandlet søknaden sin før pengene ble stanset. Sånn skal vi ikke ha det.»

Forslagsstillerne viser til at det på dette tidspunktet gjaldt et sted mellom 500 og 800 personer, men frykter at dette bare er toppen av isfjellet. Med de nye og strengere reglene for unntak fra varighetsbestemmelsene, som i tillegg er redusert fra fire til tre år, kan flere titalls tusen personer risikere at de får avslag på forlengelse, selv om de ikke er ferdig avklart til arbeid eller trygd. Selv om både vedtak og varsel om avslag kommer før arbeidsavklaringsperioden utløper, vil de likevel stå i en situasjon der eneste alternativ er sosialhjelp eller privat forsørging. Mange med avslag på forlengelse vil fortsatt tilhøre kategorien uavklart. De vil fortsatt være forhindret fra å søke uføretrygd, samtidig som de har mistet retten til videre arbeidsavklaring. Forslagsstillerne har ikke registrert at regjeringen har gitt tilsvarende klare signaler om hvordan de som på grunn av innstramminger i regelverket står uten inntekt, da «skal ha det». Forslagsstillerne mener at stortingsflertallets vedtak om innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger bryter med intensjonene i Nav-reformen, som et enstemmig storting sto bak. Målet med Nav-reformen var flere i arbeid og færre på trygd, til fordel både for den enkelte og for fellesskapet. Innstrammingerne i et av de viktigste tiltakene for å gi flere en mulighet til forsørging gjennom eget arbeid vil fort gi motsatt resultat. Når Nav allerede nå kan vise til at den kraftige nedgangen i antallet på arbeidsavklaringspenger særlig har rammet personer mellom 40 og 60 år, har gitt flere på uføretrygd, noe Nav selv tilskriver innstrammingerne i arbeidsavklaringspenger, og har gitt færre med overgang til jobb, bør det etter forslagsstillerne mening være grunn god nok

til å reversere hele eller deler av stortingsvedtaket av 8. juni 2017. I tillegg kommer Navs opplysninger om at det er blitt flere som fortsatt har nedsatt arbeidsevne, men som ikke lenger får arbeidsavklaringspenger.

Forslagsstillerne konstaterer at det er en tydelig ideologisk forskjell i synet på hva arbeidslinja skal og bør innebære. For Arbeiderpartiet betyr arbeidslinja at fellesskapet stiller opp med ressurser som gir folk en mulighet til selvstendige liv med inntekt av eget arbeid. Dersom det på grunn av «sykdom, skade, lyte» ikke er mulig, skal fellesskapet stille opp med inntektssikring på et nivå som gir trygghet for den enkelte. Høyrepartiene har det motsatte utgangspunktet: Arbeidslinja er en pisk. Folk skal tvinges gjennom kutt i stønader, som kuttet i arbeidsavklaringspenger er ett av flere eksempler på. Det kuttes i tilgang, varighet og innhold her, som i mange andre stønader. Konsekvensene av kuttet og innstramminger i arbeidsavklaringspenger er i løpet av bare ett år blitt synlige: Det blir ikke flere i arbeid, bare flere fattige.

Om Nav-reformen

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering (jf. Innst. S. nr. 148 (2006–2007)) presenterte regjeringen Stoltenberg II sine forslag til strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som hadde problemer med å få innpass i arbeidslivet eller var i ferd med å falle ut av det. Sammen med endringen i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen til én dør (Nav-kontoret), der det før var tre (arbeidskontor, trygdekontor og sosialkontor), utgjorde forslagene i meldingen en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet, den såkalte Nav-reformen.

Gjennom endringer i enkelttiltak og ordninger skulle tilnærmingen til den enkelte bruker snus fra begrensninger til muligheter. Velferdskontrakter skulle brukes som et gjennomgående prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker. Bruken av virkemidler skulle bli mer fleksibel og bedre samordnet for å kunne tilpasses bedre til den enkeltes behov. En ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden skulle erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad (senere kalt arbeidsavklaringspenger eller AAP). Formålet var å vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging. Det skulle opprettes et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, men uten eller med svært begrensede rettigheter til livsopphold i folketrygden. Programmet var sydd over samme lest som den nye ordningen med arbeidsavklaringspenger og med samme formål.

I de tidligere ordningene var tiltak knyttet til stønadstype, ikke til brukers behov. Rehabiliteringspenger

ga rett til medisinske tiltak. Attføringspenger ga rett til arbeidsmarkedstiltak. Med tidsbegrenset uførestønad fulgte ingen krav om tilbud om aktive tiltak. Tiltak til sosialhjelpsmottakere var mer eller mindre tilfeldige, om de i det hele tatt fikk et tilbud. Med de to nye ordningene, AAP og kvalifiseringsprogram, skulle den enkeltes arbeidsevne og behov stå i fokus. Det ble videre vektlagt at mange er avhengige av tiltak og tjenester fra andre instanser enn arbeids- og velferdsforvaltningen, ikke minst helsesektoren, utdanningssektoren og andre kommunale tjenester. Nav-kontorene fikk ansvar for å koordinere tilbudet til den enkelte på tvers av tradisjonelle etatsgrenser. Utadrettet samarbeid i lokale og regionale nettverk ble vektlagt som ny arbeidsmetode. Viktige samarbeidspartnere ble definert å være næringsliv, offentlige arbeidsgivere, frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner, helseforetak, leger, skoler og utdanningsinstitusjoner, statlige institusjoner, tiltaksarrangører, øvrige statsetater og kommunale tjenester, andre Nav-kontor mv.

Modellen som ble lagt til grunn, var mer bruk av skjønn, mindre regelstyring, mer beslutningskraft nær brukeren og mindre detaljert, sentral styring. Grensen mellom førstelinja og forvaltningsenhetene ble trukket mellom midlertidige ytelser med vedtakskompetansen lagt til førstelinja og permanente ytelser, der vedtaksmyndigheten ble lagt til forvaltningsenhetene etter forutgående saksbehandling i førstelinja.

Stortinget behandlet 17. november 2016 Meld. St. 33 (2015–2016) Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet, jf. Innst. 49 S (2016–2017). Det går tydelig fram av denne meldingen at Nav-reformen ikke er gjennomført i tråd med Stortingets intensjoner. Et gjennomgangstema i denne siste stortingsmeldingen var «myndige Nav-kontor», noe som ble framstilt som en nyvinning, men som var ett av flere bærende prinsipper i reformen fra 2006. Det vises i den forbindelse til forslag nr. 9 fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Innst. 49 S (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen snarest iverksette et arbeid for å kartlegge hvilke interne mekanismer i arbeids- og velferdsetaten som har bremset eller hindret den forventede gjennomføringen av Nav-reformen, slik at det nå blir fortgang i gjennomføringen.»

Forslaget ble nedstemt. Det vises videre til forslag nr. 14 fra Arbeiderpartiet:

«Stortinget ber regjeringen realisere prinsippet om 'en dør inn', ved at det lokale Nav-kontoret styrkes ved at myndighet på områder som nå er lagt til spesialenhetene i strid med Stortingets forutsetninger da Nav-reformen ble innført, tilbakeføres til førstelinja på en måte som styrker lokalkontorene gjennom overføring av ressurser, myndighet og kompetanse.»

Dette forslaget ble også nedstemt, selv om mye tyder på at utviklingen har gått i motsatt retning av det Stortinget forutsatte. Det er blitt én dør inn, men nye dører har oppstått på innsiden.

Om arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført fra 2010 (jf. Ot.prp. nr. 4 (2008–2009)/Innst. O. nr. 28 (2008–2009)). Det går fram av Meld. St. 33 (2015–2016) at heller ikke intensjonene bak arbeidsavklaringsordningen er gjennomført på den måten Stortinget forutsatte. Førstelinja er uten selvstendig beslutningsmyndighet, og deres vurderinger overprøves i stadig sterkere grad av forvaltningsenhetene.

Dette må først og fremst tilskrives stortingsflertallets vedtak om innstramminger fra 1. januar 2018, men brukere meldte allerede i 2016 at de hadde fått beskjed fra sine veiledere om at det var strammet inn på mulighetene til forlengelse, uten at det var gjort vedtak i Stortinget om det. Det viste seg etter hvert at det gjennom internt rundskriv av 26. juni 2016 ble gjort betydelige innstramminger i ordningen, spesielt når det gjaldt mulighetene for forlengelse etter tidligere § 11-10 om unntak fra varighetsbegrensningene. I det opprinnelige rundskrivet under den rød-grønne regjeringen om AAP fra 1. mars 2010 var brukerperspektivet tydelig framhevet og vektlagt. Varigheten var angitt å skulle være «så lenge det er påkrevd». Navs plikt var understreket på linje med brukers plikt. Det var vektlagt at det noen ganger kunne være påkrevd med aktivitetsfrie perioder før, under og etter behandling, for eksempel behov for ro ved psykiske lidelser. Det var videre understreket at det skulle gis tilstrekkelig tid ved usikkerhet om restarbeidsevne, selv om utsiktene var små der og da. Det var åpnet for ekstra påfyll av kompetanse, for eksempel en master i stedet for en bachelor, for dem som ellers ville tape i konkurransen på arbeidsmarkedet.

Alt dette ble fjernet i rundskrivet fra 2016. Alle spor av sosialfaglig arbeid var borte. I stedet framheves regelstyring, i strid med Stortingets forutsetninger for Nav-reformen. Brukers plikt var vektlagt. Navs plikt var utelatt. Kapasitetsproblemer og utfordringer med lange utredninger i helsevesenet var ikke lenger grunnlag for forlengelse. På tross av dette har statsråden forsikret Stortinget gjentatte ganger om at det ikke ble foretatt innstramminger i arbeidsavklaringsordningen, verken gjennom lov, forskrift eller rundskriv, før de vedtatte innstramminger ble iverksatt fra 1. januar 2018. Første gang det skjedde, var i svar på skriftlig spørsmål av 19. januar 2017, jf. Dokument nr. 15:545 (2016–2017), der statsråden svarer at

«det ikke (har) vært en innskjerping i regelverket, verken på lov- eller forskriftsnivå, i reglene for arbeidsavklaringspenger»,

og

«(...) at det heller ikke har vært gjort endringer i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv, eller (...) sendt ut informasjon som skulle tilsi at praktiseringen av regelverket er innskjerpet i den siste tiden».

Det samme gjentas i svar på skriftlig spørsmål av 11. januar 2018, jf. Dokument nr. 15:714 (2018–2019). Under interpellasjonsdebatt i Stortinget 12. februar 2019 er svaret endret til at

«etatens rundskriv ble omarbeidet i juni 2016 og bidro til en mer presis og konkret beskrivelse av hvordan man skulle forholde seg til vurderingene av rett til AAP utover ordinær stønadperiode. Denne endringen i rundskrivet innebar ingen innskjerping, men en presisering av gjeldende rett på det tidspunktet».

Navs statistikk viser imidlertid en økning i nedgangen i antall mottakere av AAP på 150 pst. fra utgangen av 2016 sammenlignet med året før.

Meld. St. 33 (2015–2016) viste dessuten at Nav i dag opererer med helt andre premisser for tildeling av AAP enn dem Stortinget la til grunn da arbeidsavklaringsordningen ble vedtatt. Stortinget vedtok at alle midlertidige ytelser i trygden skulle slås sammen til én, samtidig som alle typer tiltak skulle kunne benyttes, avhengig av den enkeltes behov, i samråd med brukeren.

Det vises til meldingen side 14, der det står følgende om arbeidsavklaringspenger:

«Arbeidsmarkedstiltak som tidligere hadde vært forbeholdt avgrensede målgrupper, skulle gjøres tilgjengelig for alle brukere som hadde behov for denne type tjenester. Blant annet ble den tidligere inndelingen mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere opphevet. Senere har arbeids- og velferdsforvaltningen tatt i bruk et opplegg der en skiller mellom fire ulike kategorier av brukere, som er bestemmende for hvilket arbeidsrettet tilbud den enkelte kan få. De fire kategoriene er standard innsats, situasjonsbestemt innsats, særlig tilpasset innsats og varig tilpasset innsats, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 3.»

Før arbeidsavklaringspengene ble innført, hadde man tre kategorier som gjennom vedtak i Stortinget ble slått sammen til én, men som på et tidspunkt igjen ser ut til å ha vært inndelt i atskilte kategorier, denne gangen fire, uten at Stortinget har fattet vedtak som godkjenner det.

Stortingets vedtak om innstramminger i AAP-ordningen

Forslagsstillerne viser til Stortingets vedtak om innstramminger i arbeidsavklaringspengene 8. juni 2017 med virkning fra 1. januar 2018.

Vedtaket innebærer en tydeliggjøring av sykdomskravet. Resultatet er at inngangskriteriet til den midlertidige arbeidsavklaringspengeordningen nå synes å

være strengere enn kriteriene for å få varig uføretrygd. Det virker lite logisk dersom økt overgang til arbeid er formålet. Kravet til mobilitet er skjerpet, selv om det er tale om personer med sykdom, skade eller lyte. Brukerne ønsker og interesser skal ikke lenger tillegges vekt. Det virker heller ikke logisk dersom målet er økt overgang til arbeid. Det er videre innført en karenperiode på 52 uker, som gjelder selv om man mister arbeidsavklaringspengene før man er ferdig avklart til trygd eller arbeid. Den maksimale perioden på arbeidsavklaringspenger er redusert fra fire til tre år. Villkårene for forlengelse er samtidig strammet kraftig inn. Sykdom må være årsaken til at man ikke er ferdig avklart innen tre år. Lang ventetid på behandling gjelder ikke lenger som selvstendig kriterium for forlengelse, heller ikke manglende oppfølging fra Nav. Prinsippet om gjensidige rettinger og plikter i forholdet mellom bruker og forvaltning er fjernet.

Det er en påfallende likhet i innhold mellom Stortingets vedtak i juni 2017 og de etatsinterne endringene i rundskrivet fra juni 2016. Det blir desto mer påfallende siden regjeringen sendte forslag til innstramminger i AAP på høring 8. juli 2016. Da er det følgende tidslinje: Nav-meldinga godkjennes i statsråd 20. mai 2016 og varsler innstramming i arbeidsavklaringsordningen. 26. juli 2016 omarbeider Nav rundskrivet og fjerner alt som handler om Navs forpliktelser overfor brukerne. 8. juli 2016 går høringsnotat om innstramminger ut. Notatet har antakelig vært forberedt en tid, minst siden Nav-meldinga gikk i statsråd 20. mai 2016. 17. november 2016 behandles Nav-meldinga i Stortinget. Stortinget varsles da om at innstramminger er underveis. Ved årsskiftet 2016–2017 varsler Nav-ansatte om innstramminger. Brukerne får beskjed om det samme. Stortinget er ikke informert om dette når vedtak om innstramminger fattes.

Da nye og strengere regler for arbeidsavklaringspenger ble gjennomført fra 1. januar 2018, var det allerede brukere som hadde fått beskjed om innstramminger i mulighetene for unntak fra varighetsbegrensningene (tidligere § 11-10) fra sine veiledere. I svar på skriftlig spørsmål av 20. desember 2018, jf. Dokument nr. 15:605 (2018–2019), viser statsråden til at den overraskende store nedgangen i antall personer på arbeidsavklaringspenger fra utgangen av 2016 til 2017 først og fremst skyldes at flere ble ferdig avklart, ikke at flere fikk avslag på søknad etter unntaksbestemmelsen. I svar på et annet skriftlig spørsmål av 20. desember 2018, jf. Dokument nr. 15:606 (2018–2019), viser statsråden til at 66 pst. av de 2 854 som ble vurdert for unntak etter nye regler i § 11-12 annet ledd i perioden august til november 2018, fikk innvilget forlengelse. Av disse igjen ble 2 322 vurdert for unntak for første gang. Av disse fikk 58 pst. søknaden innvilget.

Forslagsstillerne viser til at Nav selv har vært overrasket over den sterke nedgangen i antall personer på arbeidsavklaringspenger (minus 16 700) fra 2018 til 2019, etter at de nye og strengere reglene trådte i kraft. Mange av dem er ikke ferdig avklart. Spørsmålet bør i det minste reises om den overraskende sterke nedgangen i 2018 kan skyldes en kombinasjon av innstramminger internt i Nav allerede fra juli 2016, forut for de nye innstrammingerne Stortinget vedtok med virkning fra 1. januar 2018.

Det er uansett grunn til å frykte at man hittil bare har sett toppen av isfjellet, og at antallet på AAP vil fortsette å falle, etter hvert som stadig flere går vedtaksperioden ut etter de gamle reglene.

Behovet for gode klageordninger ble understreket allerede i St.meld. nr. 9 (2006–2007). Klagebehandlingen tar nå i mange tilfeller så lang tid at hele karenperioden kan ha gått før klagen er avgjort. Da blir klageadgangen relativt illusorisk.

Konsekvensene av innstramminger fra 1. januar 2018 er dramatiske for dem det gjelder, og er heller ikke i fellesskapets interesse. Foreløpig er det ikke noe som tyder på at flere er kommet i arbeid. Det er heller færre. Innstrammingerne rammer særlig personer i 40-60-årsalderen. De rammer personer med psykiske lidelser og diffuse muskel- og skjelettlidelser, ofte kvinner. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon uttrykker bekymring for at ordningen ikke lenger ivaretar funksjonshemmede som trenger lengre og tilpassede løp for å komme i arbeid, og mener det vil skyve unge over på uføretrygd og ikke bidra til flere funksjonshemmede i jobb. Forslagsstillerne viser i den forbindelse til Arbeiderpartiets forslag i Innst. 15 S (2018–2019) til statsbudsjettet for 2019:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre en aktivitetsreform med jobbgaranti for unge på gradert uføretrygd.»

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med lovforslag som utvider muligheten for bruk av unntaksbestemmelsene i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd, slik at AAP-perioden kan forlenges etter en individuell vurdering av behov, i tråd med målet om at flest mulig skal kunne komme helt eller delvis i arbeid.
2. Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse, dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare

brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger.

3. Stortinget ber regjeringen innføre økte krav til Nav i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger, slik at gjensidigheten i forholdet mellom bruker og forvaltning

gjenopprettes, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.

4. Stortinget ber regjeringen sørge for at beslutninger om midlertidige ytelser, herunder AAP, skal tas i førstelinja, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.

20. februar 2019

Hadia Tajik

Eigil Knutsen

Arild Grande

Lise Christoffersen

