



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 OSLO

Att:

Deres ref.  
16/2407-

Vår ref.  
16/1991-11 665.20/OYNI

Dato:  
Oslo, 31.10.2016

## Høring - Forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger

Landsorganisasjonen i Norge har mottatt departementets brev og høringsnotat av 8. juni i år.

For LO er inkluderingen i arbeidslivet for de som er i stand til å arbeide av den aller største betydning, for den enkelte arbeidstaker, hans og hennes inntekt, sosiale identitet, fellesskapstilhørighet og skaperkraft, for virksomhetene og for verdiskapingen i landet og konsolideringen av velferdsstaten. Vi er derfor bekymret for at vi nå opplever synkende sysselsetningsrater og at en større andel av befolkningen i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet. Regjeringen har ikke lyktes i å stoppe denne utviklingen.

Det er i en slik sammenheng at ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) og måten den fungerer på har viktige implikasjoner for hvordan vi skal lykkes med arbeidsinkluderingen, ikke minst for de unge, i framtiden.

Her kan vi vise til forskning på feltet, bl.a. ved SINTEF<sup>1</sup>, som understreker at "Den største svakheten med AAP er at NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi den tette oppfølgingen som var intensjonen. De som veileder AAP-mottakerne har ofte mange brukere å følge opp, og resultatet er at mange AAP-mottakere blir langvarige og passive trygdemottakere."<sup>2</sup>

Regjeringen hevder i sitt høringsnotat å være opptatt av å styrke oppfølgingen av AAP-mottakerne, slik at en unngår langvarige og passive stønadsforløp. Slik vi ser det er det imidlertid lite i notatet som viser til en mer kraftfull satsing på inkludering i arbeidsmarkedet, gjennom en mer omfattende bruk av kvalifiserte arbeidsmarkedstiltak, satsing på kompetanseheving og adekvate behandlingstilbud som LO lenge har etterlyst. De konkrete forslagene hva gjelder individuell oppfølging er også sparsomme.

---

<sup>1</sup> "Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning? Forskningsrapport fra SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. 2015

<sup>2</sup> Side 3.

I stedet for å gripe dypere inn i hovedproblematikken, en aktiv arbeidsmarkedssatsing og et nytt oppfølgingsregime i Arbeids- og velferdsetaten, det siste med basis i en inngående vurdering av hva tett oppfølging egentlig er eller bør være (hyppighet, form, kvalitet, mm.) - setter Regjeringen fram et forslag til et knippe av økonomiske og andre insitament som en ser for seg skal påvirke atferden til potensielle og faktiske AAP-mottakere i retning styrket arbeidsinkludering. Dette blir etter vårt syn overflatisk og angriper heller ikke de grunnleggende årsakene til svekket inkludering.

Det viser seg, i følge Arbeids- og velferdsetaten<sup>3</sup>, at andelen mottakere av AAP som ikke kommer fra sykepenges har økt de siste årene og nå er opp i 37 prosent. Dette er primært yngre personer, som har vært uten arbeid eller har hatt lav yrkesinntekt, og de blir ofte diagnostisert med psykiske lidelser. Dette er trolig en sammensatt gruppe unge, der noen har alvorlige psykiske lidelser, mens andre ikke har alvorlig sykdom, men har et mestingsproblem, sosiale problemer, e.a. (i følge forskningsstiftelsen Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering), og kan f. eks. ha falt fra i et utdanningsløp. De sistnevnte kan derfor bli utsatt for det som kalles medikalisering, dvs. de tildeles medisinske diagnoser der problemet har med arbeidsinkludering å gjøre. Målet må være å unngå et slikt sykdomsfokus, samtidig som de som har reelle og alvorlige helseproblemer får velegnete tilbud.

I høringsnotatet vil Regjeringen stramme inn inngangsvilkåret til arbeidsavklaringspenger, og i større grad sykdomsrette det. Dermed søker en å unngå tilstrømming av personer uten alvorlig sykdom til ordningen. Problemet er imidlertid ikke løst med dette. Høringsnotatet hopper over hvordan særlig unge mennesker i en slik gråsoner til sykdom kan inkluderes i arbeid eller utdanning. LO er ikke uten grunn bekymret for at mange flere unge kan komme over på ugunstige og langvarige løp med sosialhjelp i en slik situasjon.

Høringsnotatet inneholder også andre insitament –baserte forslag, som søker å påvirke atferden til AAP-brukere, bl.a. økt krav til mobilitet og eventuelt flytting for å ta arbeid. Dette rimer dårlig med en situasjon der AAP-ordningen klarere skal rettes mot personer med dårlig helse, blant dem personer med psykiske lidelser, som kan ha behov for stabilitet og forutsigbarhet i sine sosiale omgivelser.

Det er også forslag om å stramme inn på tiden en kan motta arbeidsavklaringspenger, i de fleste modellene fra fire til tre år, samt stille strengere krav til unntak fra hovedregelen her. For LO virker det rimelig at en først må trekke veksler på erfaringer med en nyorientering med tettere, individuell oppfølging, før en går inn på en slik endring. Dersom en skulle lykkes bedre med slik oppfølging, kunne kortere tidsperioder på AAP være aktuelt. Hvis ikke kan dette tenkes å medføre økt overgang til uføretrygd og en mer permanent ekskludering fra arbeidslivet.

Regjeringens forslag kan også svekke rettssikkerheten for AAP-mottakere ved at forhåndsvarsling og vedtak om sanksjoner kan unntas etter § 11-29, samt at anke skal unntas Trygderettens overprøvingskompetanse.

Resultatet av forslagene blir lett et opplegg for økonomiske og andre innstramminger overfor grupper i befolkningen som har det vanskelig nok fra før, med liten eller ingen

---

<sup>3</sup> "Arbeidsavklaringspenger – Utviklingen i hvem som kommer inn". Arbeid og velferd, 2/2016. NAV.

arbeidslivserfaring, lav tidligere inntekt og flere helseproblemer, ikke minst psykiske, enn befolkningen ellers. Innstrammingsforslagene vil som hovedvirkning bidra til økt ulikhet.

Med vennlig hilsen  
**LANDSORGANISASJONEN I NORGE**

Trude Tinnlund  
*(sign.)*

Stein Reegård

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*