

Arbeids- og sosialdepartementet

Oslo/8. juni 2021

Vår ref.: SAG

Deres ref: 21/514

Høringsuttalelse – NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring og NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring

1. Om Jussbuss

Jussbuss er Norges eldste studentdrevne rettshjelpiltak. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. Utgangspunktet for våre merknader er ivaretagelsen av rettssikkerheten til vår klientgruppe.

I 2020 behandlet vi 307 trygderettssaker og 539 arbeidsrettssaker. Uttalelsene i dette høringssvaret er gjort på bakgrunn av de erfaringer vi har fått fra vår saksbehandling.

2. Overordnede merknader

Jussbuss forstår målsettingen om høyere sysselsetting. I tillegg til å være et viktig samfunns mål, er deltakelse i arbeidslivet av stor betydning for den enkeltes livskvalitet og mulighet til forsørgelse. For å nå denne målsettingen foreslås det i rapportene å stille strengere krav til trygdemottakere. Vi mener overordnet at det dette er feil vei å gå. Det er allerede i dag strenge krav til mottakere, i det som er et komplisert og fragmentert regelverk.

Dersom det likevel innføres strengere krav til trygdemottaker, må en absolutt forutsetning være at det samtidig gis økte ressurser til NAV, og stilles strengere krav til deres oppfølging. Det er derfor positivt at rapportene gjennomgående legger vekt på å innvilge mer midler til NAV. Vi ser ofte i vår saksbehandling at NAV ikke har hatt kapasitet til å gi tilstrekkelig veiledning og oppfølging til den enkelte. For å finne de

individuelle tilpasningene og tiltakene som kan få flere ut i arbeid, mener vi at det kreves et NAV med tilstrekkelige ressurser til å utføre sitt samfunnsoppdrag på forsvarlig måte.

Jussbuss erfarer videre at det er et gjennomgående problem at kommunikasjonen med NAV ikke er tilstrekkelig god, slik at rettigheter og plikter ikke blir kommunisert tydelig til brukeren. Det er viktig at strenge krav til mottaker suppleres med god oppfølging og veiledning, slik at kravene ikke oppleves som «feller» for trygdemottakeren. Omleggingen av ordningen må ikke medføre at de som har rett til trygdeytelser ikke får det de har krav på.

I det følgende har Jussbuss knyttet merknader til noen av punktene i rapportene som er av betydning for vår klientgruppe.

3. Våre merknader til de ulike punktene i rapportene

3.1 Merknader til «Unge på helserelaterte ytelser» og «Oppfølging, tiltak og ytelser for unge under 30»

3.1.1 – Merknader til NOU 2021: 2 punkt 11.2.1

Jussbuss er enige med utvalget om at det er viktig med tidlige forebyggende tiltak for å motvirke at unge blir stående varig utenfor arbeidslivet. Når det i arbeidsmarkedet er et fortrinn med kompetanse og arbeidserfaring, vil det være av stor betydning at unge arbeidsledige tidlig får spesialtilpasset hjelp uavhengig av om man mottar en helserelatert ytelse. Vi ser derfor svært positivt på utvalgets oppfordring om å sette av tilstrekkelige ressurser i NAV til tiltak og oppfølging av unge arbeidsledige. Målet må være at disse ikke skal behøve å gå lenge uten arbeid.

3.1.2 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 6.4 og NOU 2021: 2 punkt 11.2.2

Jussbuss er videre enige med ekspertgruppen i NOU 2019: 7 og sysselsettingsutvalget i NOU 2021: 2 om at medikalisering av unge bør unngås der det er mulig. Vi er derfor enige i at annen passende inntektssikring, for eksempel kvalifiseringsprogrammet, bør benyttes i større grad enn det gjør i dag. Dette er imidlertid under forutsetning av at det innvilges mer midler til NAV, slik at de har ressurser til å finne gode, tilpassede tiltak til den enkelte bruker. Videre er det viktig

med tett og hyppig dialog. Vi møter klienter som forteller om hvordan helsetilstanden deres kan endre seg mye på kort tid. Det er derfor viktig at man fortløpende foretar nye vurderinger av hva som er passende tiltak for den enkelte trygdemottaker.

Vi er likevel imot forslagene om å skjerpe inn inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger, eller å pålegge en «venteperiode» for unge under 30 år. Dette er fordi det per nå synes vanskelig å se noen gode alternativer til arbeidsavklaringspenger. En økt bruk av kvalifiseringsprogrammet, og dermed bedre oppfølging, vil være positivt for den gruppen som har kapasitet til å følge opp tiltakene. Mange av de som går på arbeidsavklaringspenger har imidlertid ikke det. I NOU 2021: 2 viser utvalget til at økonomisk sosialhjelp kan være et sikkerhetsnett for denne gruppen, men at dette ikke skal fungere som hovedinntektskilde over lengre tid. Jussbuss frykter at forslaget om skjerpede vilkår for arbeidsavklaringspenger vil føre til at flere blir henvist til sosialhjelp. Sosialhjelp er en subsidiær ytelse, og en inntektskilde som gir svært lite stabilitet og trygghet. Å ha sosialhjelp som eneste inntekt kan oppleves som en psykisk påkjenning for enhver – ikke minst for personer som allerede er i en sårbar stilling. Jussbuss fraråder derfor på det sterkeste en omlegging som kan gjøre flere avhengig av sosialhjelp som inntektssikring.

Det er allerede strenge vilkår for å få innvilget arbeidsavklaringspenger. Det er problematisk for velferdssamfunnet hvis metoden vi bruker for å få flere i arbeid, er å gjøre det vanskeligere å få trygg inntektssikring for de som behøver det.

Dersom det likevel innføres en venteperiode, er Jussbuss enige i å gjøre unntak for de som har et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5G. For den som allerede har vært i arbeidslivet, og blitt sykemeldt, vil en venteperiode som har til formål å unngå medikalisering virke kunstig.

3.2 Merknader til «En ny sykepengeordning»

3.2.1 – Merknader til NOU 2021: 2 punkt 9.2.1

Jussbuss ser verdien av å synliggjøre og forsterke sykemeldtes medvirkningsplikt, for på den måten å bedre arbeidsgivers muligheter til å oppfylle tilretteleggingsplikten. Vi vil likevel bemerke at man som sykemeldt står i en særlig sårbar posisjon både

overfor et stort NAV-system og overfor sin arbeidsgiver. Dette må tas hensyn til ved utformingen av medvirkningsplikten. Medvirkningsplikten må være tydelig utformet slik at den enkelte lett kan forutberegne sin rettsstilling. Videre må det være overkommelig for den sykemeldte å overholde sin plikt. Medvirkningsplikten må være tilpasset den enkelte, og den må ikke gå utover det som er hensiktsmessig i det konkrete tilfellet.

Videre knytter Jussbuss noen bekymringer til hvordan økt medvirkningsplikt kan gå utover den enkeltes personvern og stillingsvern. Sykdomsdetaljer kan være svært personlige, og det kan oppleves belastende å måtte dele slik informasjon med sin arbeidsgiver. Det er dessverre også en andel av sysselsatte i Norge som ikke kan stole på at arbeidsgiver prøver å følge lovens regler om stillingsvern. Jussbuss erfarer at useriøse arbeidsgivere kan bruke sykdomsdetaljer til å presse den ansatte ut av stillingen.

3.2.2 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 7.2

Ekspertgruppen tar til orde for en ny sykepengeordning. Det foreslås å gå bort fra dagens ordning om 100% sykepenger i ett år, til fordel for en løsning som gir større insentiv til å benytte seg av restarbeidsevnen. Selv om Jussbuss forstår ønsket om å legge til rette for en gradert sykepengeordning, ser vi også at dette forslaget vil gå hardt utover de som ikke har noen restarbeidsevne å benytte. Jussbuss er svært kritiske til at ønsket om å skape insentiv til arbeid skal gå utover rettighetene til noen av samfunnets mest utsatte.

3.2.3 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 7.3 og NOU 2021: 2 punkt 9.2.2

I begge rapportene har flertallet foreslått å forkorte den initiale arbeidsgiverperioden, og at arbeidsgivere får økonomisk delansvar for sykepenger i resten av sykefraværperioden. Dette er Jussbuss skeptiske til. For det første er det fare for at en slik modell kan gjøre det enda mer risikofyllt for en arbeidsgiver å ansette de som av ulike grunner har større sannsynlighet for å bli langtidssykemeldt. For mange i denne gruppen oppleves det allerede strevsomt å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er meget uheldig dersom reglene gjør porten til arbeidsmarkedet enda tyngre. Vi er således enige i LOs mindretallsbemerkning i NOU 2021: 2 om at «[d]et framstår

som et paradoks når vi på den ene siden søker å inkludere flere med helseutfordringer i arbeidslivet, om vi på den annen side innfører en ordning med arbeidsgiverfinansiering som kan hemme ansettelsen av slike personer.»

Jussbuss er videre bekymret for at en slik modell også vil kunne slå negativt ut for de arbeidstakerne som er ansatt hos en arbeidsgiver, og deretter blir langtidssykemeldt. Vi ser at en forskyvning av arbeidsgivers finansieringsperiode vil kunne styrke arbeidsgivers insentiver til oppfølging og tilrettelegging, men ser også hvordan denne modellen vil kunne medføre et uønsket press. I vår saksbehandling blir vi ofte presentert for arbeidsgivere som ikke følger reglene om arbeidsmiljø og stillingsvern for sykemeldte. Ansatte hos disse arbeidsgiverne vil være særlig sårbare for den foreslåtte lovendringen. Det er skjevhet i maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og vi frykter at en slik omlegging av finansieringsansvaret vil bidra til dårlig arbeidsmiljø og at arbeidstakere presses til å jobbe mer enn det som er helsemessig forsvarlig.

3.2.4 – Merknader til NOU 2019: 7, punkt 7.5 og NOU 2021: 2 punkt 9.2.2

Jussbuss er positive til forslaget om å senke inngangskravet til arbeidsavklaringspenger fra 50 til 40 prosent redusert arbeidsevne for de som kommer fra sykepenger. Det gir god sammenheng i regelverket at kravet her samsvarer med kravet ved overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd.

Videre stiller vi oss positive til forslaget om å forlenge sykepengeperioden med kompensasjonsgrad, som for arbeidsavklaringspenger, der det er gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver. Mange av våre klienter opplever at prosessen med å søke på, og innlemmes i, ny trygdeordning er utfordrende. Vi mener derfor det vil være både mer effektivt, og oppleves tryggere for den enkelte bruker, dersom man kan unngå at syke arbeidstakere må over på ny trygdeordning i løpet av behandlingsløpet.

3.3 Merknader til «En arbeidsorientert uføretrygd»

3.3.1 – Merknader til NOU 2019: 7, kapittel 8 og NOU 2021: 2 kapittel 10

Jussbuss er enige i bemerkningen om at dagens uføreordning legger for lite vekt på å bygge opp etterspørsel i arbeidsmarkedet. Det hjelper ikke at den som mottar gradert uføretrygd er motivert til å utnytte restarbeidsevnen dersom arbeidskraften ikke er etterspurt. Vi er enige i at forslaget om trygdejustert lønn kan bidra positivt på etterspørselen etter denne gruppen arbeidstakere. Vi ser likevel potensielle utfordringer med dette forslaget.

For det første har vi noen bekymringer til hvordan produksjonsgraden skal fastsettes. I en ordning som den foreslåtte er det særlig viktig med hyppige og kvalifiserte arbeidsevnevurderinger. En ordning med trygdejustert lønn kan gå hardt utover trygdemottaker dersom vedkommende vurderes til en høyere arbeidsevne enn det som faktisk foreligger. Brukere som mottar uføretrygd har ofte et sammensatt sykdomsbilde, med gode og dårlige dager. En fastsatt produksjonsgrad vil potensielt kunne fungere som et slags bevis på hvor mye en arbeidsgiver kan forvente av sin arbeidstaker. Det er da lett å forestille seg at dette kan være konfliktskapende og at det kan brukes som pressmiddel i det skjeve maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Jussbuss' positive holdning til forslaget må derfor ses i sammenheng med forslaget om å styrke ressursene og kravene til oppfølging hos NAV.

Det er videre viktig at en regel om arbeidsorientert uføretrygd ikke går utover de som har rett til vedtak om 100 prosent uføretrygd. Det er allerede strenge vilkår for uføretrygd, og et forsøk på å gjøre det lettere å utnytte en eventuell restarbeidsevne, må ikke medføre at vilkårene for uføretrygd skjerpes ytterligere. Vi er enig med utvalgets bemerkninger til dette i NOU 2021: 2.

Under punkt 10.3 i NOU 2021: 2 blir det foreslått å erstatte i fribeløpet i uføretrygden fra 0,4G til halvert avkortning opp til 1,2G. Jussbuss ser at denne endringen vil kunne gi insentiv til å tjene utover 0,4G, men den vil også kunne frata insentiv for de som uansett ville hatt en inntekt under 0,4G-grensen. Det første steget for de få som kommer seg tilbake til arbeidslivet, vil ofte være en svært lav stillingsprosent eller å inneha mindre betalte oppdrag eller verv. I denne sammenheng kan det synes hensiktsmessig å beholde regelen om ingen avkortning opp til 0,4G, slik at insentivet

til i det hele tatt å prøve seg i arbeid forblir høyt. Jussbuss tar ikke stilling til hva som er mest formålstjenlig av den gamle ordningen og den som er foreslått.

3.4 Merknader til «Andre tiltak knyttet til inntektssikring» og «Kompetanse og kvalifisering»

3.4.1 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 9.1

Jussbuss er skeptiske til forslaget om å gradere arbeidsavklaringsbeløpet ved innvilgelsestidspunktet, i stedet for dagens ordning med løpende avkortning.

Når en bruker mottar arbeidsavklaringspenger er det fordi det er behov for å avklare om, og i så fall hvor mye, vedkommende kan arbeide. Det vil da virke kunstig å foreta en arbeidsevnevurdering før avklaringen i det hele tatt er igangsatt.

Arbeidsavklaringens formål bygger jo nettopp på at man på dette tidspunkt ikke har nok grunnlag til å foreta en slik vurdering.

I tillegg til å kunne slå vilkårlig og urettferdig ut mot den enkelte bruker, vil dette forslaget kunne medføre ineffektiv ressursbruk hos NAV. Dersom det innføres en slik ny ordning, vil det være avgjørende at funksjonsevnevurderinger gjøres fortløpende og hyppig. Helsetilstanden kan være svingende, og det er viktig at man ikke «låses fast» i den funksjonsevnegraden man ble vurdert til ved innvilgelsestidspunktet. Vi opplever at NAV har lite tid å bruke på den enkelte. Det vil være lite effektivt om det først må brukes ressurser på å vurdere arbeidsevne ved innvilgelsestidspunktet, for så å vurdere det på nytt etter hvert som det faktisk innhentes vurderingsgrunnlag. Vi stiller oss derfor kritiske til dette forslaget.

3.4.2 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 9.1

Jussbuss er svært positive til ekspertgruppens forslag om at dagpenger og arbeidsavklaringspenger skal avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke mot arbeidstimer som i dag. Vi er enige med ekspertgruppen i at dette vil virke hensiktsmessig for å styrke arbeidsinsentivene til de som må ta arbeid med lavere lønn på grunn av ledighet eller redusert arbeidsevne. Videre har vi erfart at klienter som går på dagpenger fordi det ikke finnes arbeid til dem, straffes dersom de bruker sin ledige tid

på å arbeide frivillig. Frivillighetsarbeid er en ressurs for samfunnet, og noe som tvert imot bør oppfordres til. Det bør etterstrebnes å ha en ordning som gjør det gunstig å holde seg oppdatert i arbeidslivet heller enn å straffe dette. En ordning med avkortning mot arbeidsinntekt i stedet for arbeidstimer vil fremme dette formålet.

Jussbuss stiller seg kritisk til forslaget om et tak på inntekt før uførhet. En slik ordning er lite heldig og lite rettferdig. Vi er uenige med ekspertgruppen i at et slikt tak vil styrke legitimiteten og oppslutningen rundt systemet. Tvert om, mener vi det styrker systemet at alle som bidrar til fellesskapet vil være sikret av det. At det ikke utbetales urettmessig mye til enkelte, sikres allerede av ftrl. § 12-11 femte ledd, som bestemmer at inntekt på mer enn seks ganger grunnbeløpet ikke skal regnes med i grunnlaget for uføretrygd.

3.4.3 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 9.4 og NOU 2021: 2 punkt 6.3

Jussbuss er enig i ekspertgruppens og sysselsettingsutvalgets forslag om å bedre mulighetene for å ta utdanning under dagpengeperioden. Vi mener man må fjerne den absolutte regelen som hindrer elever og studenter fra å motta dagpenger i folketrygdloven § 4-6. Om dette i vår høringsuttalelse om forslag til endringer i reglene om å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning – [her](#).¹

3.4.4 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 10.5

Vi ser at det er nødvendig med mulighet for reaksjoner dersom det skal ha noe virkning å stille «krav» til medvirkning og aktivitet. Vi vil i den forbindelse fremheve viktigheten av at reaksjonene er milde og at det er forholdsmessighet mellom brudd og sanksjoner, slik som ekspertutvalget også har tatt til orde for. Det er svært uheldig med et samfunn der de som mottar trygdeytelser må leve i konstant frykt for å miste sin inntekt.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-opplaring-med-dagpenger/id2814597/?uid=fd110675-796c-4c56-bc0a-4ec30a0b3a0d>

Det må videre tas hensyn til at et system som legger opp til større medvirkningsplikt og aktivitetskrav, også naturligvis vil medføre hyppigere brudd på slike plikter og krav. I dag praktiseres aktsomhetskravet strengt. Dersom mangelfulle eller feilaktige opplysninger medfører at NAV innvilger en søknad som skulle vært avslått, skal det lite til før mottakeren vurderes som «uaktsom» og dermed får krav om tilbakebetaling, jf. folketrygdloven § 22-15 (1). Et slikt tilbakebetalingskrav kan være overveldende for en mottaker som over en lang periode har forbrukt stønaden han trodde han fikk med rette. Hvis det skal stilles strengere krav til mottaker må det også tas hensyn til at det er blir vanskeligere å oppfylle alle krav. Det er en forutsetning for faktisk etterlevelse av opplysnings- og aktivitetsplikt, at NAVs veiledning og oppfølging er tilstrekkelig til at brukerne settes i stand til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte. Jussbuss opplever at det, per nå, ikke er tilfellet. Vi mener derfor at aktsomhetskravet må vurderes mindre strengt, og at hensynet til rettferdig resultat i den konkrete sak må tillegges stor vekt i vurderingen av eventuelle reaksjoner.

3.5 Merknader til «*Lettere innpass i arbeidslivet*»

Jussbuss er enig i at etterspørsel på arbeidsmarkedet er en avgjørende faktor for å få flere i arbeid. Vi er derfor overordnet positive til forslagene som kommer frem i NOU 2019: 7 kapittel 12 og NOU 2021: 2 kapittel 7, som skal bidra til å gjøre jobbsøkere med helseutfordringer mer attraktive for arbeidsgiver.

3.5.1 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 12.3.1 og NOU 2012: 2 punkt 7.3

Jussbuss vil påpeke at bruk av lønnstilskudd kan medføre et uheldig miljø på arbeidsplassen. Det er en allmenn oppfatning at et slikt system fort vil kunne bidra til splittelse mellom de som er ansatt på vanlige vilkår og de som er ansatt med lønnstilskudd. Arbeidstakere med helseutfordringer er allerede i en sårbar stilling, og å bli del av et «b-lag» vil kunne være en ytterligere påkjenning.

Likevel er vi enige i at økt bruk av lønnstilskudd kan være et effektivt tiltak for å få gjøre det mindre risikabelt å ansette jobbsøkere i utsatte grupper. Dette vil kunne bidra til at flere får arbeid og relevant arbeidserfaring. Vi stiller oss derfor positive til

forslaget, men vil understreke at det er viktig å ta hensyn til «a-lag/b-lag»-problematikken ved den nærmere utformingen av ordningen.

3.5.2 – Merknader til NOU 2019: 7 punkt 12.4.3 og NOU 2021: 2 punkt 7.5

Jussbuss ser at det å legge mer til rette for en prøveperiode ved nyansettelser isolert sett kan bidra til at det blir lettere for utsatte grupper å få innpass i arbeidslivet. At det skal bli lettere å utsette denne prøveperioden kan også fremme samme formål. Vi ser imidlertid at denne ordningen fort kan utnyttes. Stillingsvernet, som er gitt i kraft av arbeidsmiljøloven, er en hjørnestein for arbeidstakers trygghet og stabilitet i arbeidslivet, og et vern vi ser at en stor andel av arbeidsstyrken er sterkt avhengig av i dag. Jussbuss er derfor svært kritiske til å uthule stillingsvernet som middel for å få flere i arbeid. Risikoen er at ønsket om å få flere i arbeid, heller kun bidrar til å skape usikre arbeidsplasser, både for de som er i og utenfor arbeid i dag.

3.6 Merknader til «Aldersgrenser i arbeidslivet» og «Tiltak for økt sysselsetting blant seniorer og eldre»

Jussbuss er enig med ekspertgruppen og utvalget i at det må tilrettelegges for seniorer og eldre arbeidstakere i arbeidslivet, etter hvert som også arbeidskapasiteten og arbeidslysten blant denne arbeidstakergruppen øker. Vi er derfor positive til de fleste forslagene som fremsettes i NOU 2019: 7 kapittel 13 og NOU 2021: 2 kapittel 12.

Vi mener imidlertid at forslaget om å sette aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven tilbake til 70 år (fra 72 år) er feil vei å gå. En viktig del av det å legge til rette for eldre arbeidstakere i arbeidslivet, må være å også sikre disse arbeidstakerne grunnleggende rettigheter – blant annet stillingsvern. Utvalget i NOU 2021: 2 peker på at lovendringen som ble innført i 2015 om å endre aldersgrensen fra 70 til 72 år trolig har hatt liten faktisk påvirkning på sysselsettingen, ettersom mange bedrifter har innført bedriftsinterne aldersgrenser. Vi mener likevel at å sette aldersgrensen ned igjen i alle tilfeller ikke bidrar positivt. Fokuset må være på å finne tiltak som legger forholdene til rette for eldre arbeidstakere i arbeidslivet.

Jussbuss

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 00 alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00, eller på e-post til sag@jussbuss.no.

Med vennlig hilsen Jussbuss v/

Erlend Smith Elgesem

Nora Garder Arnkværn

Zahra Mirzai

Cathrine Reinskau

Truls Hampus Holmström

Stig Harlem Harris

Kristine-Petrine Olthuis

Per Silnes Tandberg