



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Dato: 27.10.2016

Deres ref: Vår ref (saksnr):
201603663-9

Arkivkode:
354

HØRINGSSVAR: FORSLAG TIL ENDRINGER I FOLKETRYGDLOVEN KAPITTEL 11 OM ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Regjeringen, ved Arbeids- og sosialdepartementet, har sendt på høring forslag til endringer i Folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.

Departementet legger til grunn at endringene samlet sett vil styrke arbeidsinsentivene og gjøre ordningen mer målrettet. Forslagene vil gi en høyere terskel for å komme inn i ordningen og en lavere terskel for å miste rettigheter i ordningen. Departementet erkjenner at forslagene kan medføre en viss overgang til økonomisk sosialhjelp eller andre ordninger. Høringsnotatet redegjør ikke for økte administrative og økonomiske kostnader for kommunene.

Kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester avgir på delegert fullmakt følgende høringsuttalelse fra Oslo kommune:

Presisere at sykdommen må være en vesentlig årsak til nedsatt arbeidsevne (punkt 2.1)

Departementet skriver i høringsnotatet at de forventer at forslaget vil føre til at det blir færre mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det legges til grunn at forslaget vil medføre økt overgang til arbeid og utdanning, men det forventes også en økt overgang til sosialhjelp eller andre ordninger. I forslaget vises det til «*unge uten arbeidserfaring, rusmiddelmissbrukere og innvandrere med svak norsk kompetanse*» som brukergrupper som i utgangspunktet ikke skulle vært mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Dette vil få konsekvenser for sårbare grupper med sammensatte problemer som vil falle utenfor ordningen. Oppfølging av de som har sammensatte problemer som gjør det særlig vanskelig å komme inn i arbeidslivet er en del av intensjonen med NAV. Arbeidsavklaringspenger er en ytelse som er ment å sikre livsoppholdet i arbeidsrettede løp for personer med nedsatt arbeidsevne. Det er et viktig virkemiddel for å sikre kontinuitet i arbeidet med å kvalifisere de som står lengst unna arbeid.

Mange brukere med rusproblemer og / eller psykiske lidelser, unge med redusert arbeidsevne og innvandrere med lav kompetanse og marginal tilknytning til arbeidsmarked, vil få større

problemer med å komme inn i arbeidslivet dersom det gjøres innskrenkninger i retten til arbeidsavklaringspenger for disse gruppene. Oslo kommune erfarer at mange av disse brukerne har mer omfattende og sammensatte problemer enn språkutfordringer og manglende arbeidserfaring. Det krever imidlertid tett oppfølging og samarbeid med blant andre fastlege og helsetjenester, over tid, for å avdekke dette. Faller disse gruppene utenfor retten til arbeidsavklaringspenger, er det uklart hvilke kartleggings- behandlings- og tiltaksforløp som skal utprøves, og hvordan. Oslo kommune vurderer at forslagene vil innebære at kommunene vil måtte etablere flere tiltak og arbeids- og helseavklaringsprosjekter for å avklare til arbeid eller dokumentere grad av arbeidsuførhet. Flere vil bli i behov av sosialhjelp dersom disse gruppene ikke kommer inn under andre stønader.

Ved behandling av rusreformen, som trådte i kraft 1.1.2004, vedtok Stortinget å overføre behandlingsansvaret for rusavhengige til staten ved de regionale helseforetakene. Tverrfaglig spesialisert behandling av rusavhengige ble definert som helsetjenester. Dette medfører blant annet at rusavhengige kan ha rett til behandling, nødvendig helsehjelp, for rusproblemene etter pasientrettighetsloven. Oslo kommune mener at departementets forslag om å legge mer vekt på sykdom, samtidig som det synes å være ønskelig å avgrense mot rusavhengige, står i motstrid til dette og ikke bør innføres.

Presisere at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot faktisk arbeid, men også mot den tiden mottakeren kunne ha vært i arbeid (punkt 2.2.3)

Departementet forslår en endring i lovteksten slik at det tydeliggjøres at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot faktisk arbeid, men også mot den tiden brukeren kunne ha arbeidet.

Dette kravet åpner for mange skjønnsmessig og vanskelige vurderinger, og Oslo kommune finner forslaget svært betenkelig. Forslaget fremstår som noe uklart med tanke på hvordan det skal praktiseres i møte med den enkelte bruker. En slik reduksjon kan også fremstå som urimelig. Det er ikke gitt at brukeren kan skaffe seg (mer) arbeid selv om vedkommende har noe arbeidsevne. Veiledere i NAV vil vanskelig kunne ta stilling til og avgjøre hvorvidt en bruker har mulighet for å skaffe seg mer arbeid.

Fire ulike modeller til innstramming i varighet (punkt 2.3)

Departementet forslår fire ulike modeller til innstramming i varighet og ber om konkret tilbakemelding på hvilken modell høringsinstansene mener er best egnet. Oslo kommune anbefaler at nåværende hovedregel på fire år opprettholdes, og at det ikke lovfestes en maksimal periode for hvor lenge en bruker kan innvilges arbeidsavklaringspenger etter unntaksbestemmelsen.

Erfaring tilsier at det vil ofte ta lang tid å avklare arbeidsevnen og en maksimal varighet på fire år fremstår derfor som hensiktsmessig. Personer som har langvarige behandlingsforløp med påfølgende behov for tiltak for å bli avklart for egnet arbeid og yrke, vil miste inntektssikringen dersom maksperioden for mottak av arbeidsavklaringspenger settes for kort. En ren avkortning av perioden vil gå utover de med mest sammensatte problemer og de sykeste, og som er i behov av lengre løp.

Når det i høringsnotatet vises til at overgangen til arbeid har vært størst det fjerde og siste året av stønadsperioden, må dette ses i sammenheng med at det er denne gruppen som har vært

prioritert for oppfølging. Mesteparten av ressurser ble i sin tid satt inn på de såkalte konvertittene. I ettertiden er det de stønadsmottakerne som nærmer seg maksimumsgrensen som har blitt prioritert.

Departementet påpeker at dersom man skal lykkes med å innskrenke stønadsperioden, må det gis tettere oppfølging av brukerne, kontakten med arbeidsgivere må bedres og det må samhandles bedre med helsetjenesten. Oslo kommune er enig i at en tettere og mer individuell oppfølging av brukerne trolig vil medføre at stønadsperioden kortes ned og at flere raskere avklares. Tett oppfølging og fokus på arbeid vil medføre at flere brukerne raskere kommer i arbeidsrettede tiltak og arbeid. Tilstrekkelig med ressurser til oppfølging, fleksibilitet, nødvendig kompetanse, og kunnskap om oppfølgingsmetodikk, er avgjørende.

Utdanning kan være en viktig del av et kvalifiseringsløp som fører til arbeid. Oslo kommune har forståelse for at det kan være nærliggende å peke på andre ordninger, som studielån, for brukere som er i en studiesituasjon. Mottakere av arbeidsavklaringspenger er imidlertid syke og har nedsatt arbeidsevne, og dermed i en annen livssituasjon enn ordinære studenter. Mange har ikke hatt mulighet til å gjennomføre ordinære studieførløp. Oslo kommune er bekymret for at foreslåtte innskrenkninger i regelverket vil føre til at studier som ett alternativ i arbeidsavklaringsperioden velges bort, fordi det ikke anses som sannsynlig at brukeren vil kunne klare å gjennomføre studiene i løpet av tre år.

Målrette oppfølgingen ved fastsettelse av mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter som gir mer effektiv bruk av Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsressurser (punkt 2.5.2)

Oslo kommune vurderer at tett og individuell oppfølging av den enkelte bruker vil føre til kortere perioder på arbeidsavklaringspenger for mange brukere. Departementets forslag i høringsnotatet, at det stilles krav om minimum en oppfølging i året, er etter Oslo kommunes vurdering ikke tilstrekkelig. Noen svært få brukere, eksempelvis brukere med livstruende sykdommer, kan ha et svært begrenset oppfølgingsbehov fra Arbeids- og velferdsetaten. De fleste andre brukere vil ha behov for tettere oppfølging. Det må stilles vesentlig større krav til oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten enn det høringsnotatet legger til grunn.

Det er viktig at brukerne får jevnlig oppfølging. Brukernes behov for oppfølging endrer seg imidlertid ofte over tid, og det anbefales derfor at det stilles krav om at det avtales individuelle oppfølgingstidspunkter i løpet av vedtaksperioden. Det er ikke tilstrekkelig at dette bare gjøres ved innvilgelsen av ytelsen. Departementet foreslår også at det lovfestes at brukeren skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Oslo kommune er enig i at det er viktig at brukeren følges opp i etterkant av at et behandlings- eller arbeidsrettet tiltak er avsluttet. Det imidlertid minst like viktig at brukeren følges opp under tiltaket, slik at videre oppfølging kan planlegges allerede før tiltaks- og/eller behandlingsperioden utløper.

Innføre en karenperiode før rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger (punkt 2.6)

I høringsnotatet foreslås det å innføre en karenperiode på 52 uker mellom to perioder på arbeidsavklaringspenger. Oslo kommune er ikke enig i forslaget slik det foreligger.

Med den foreslåtte endringen vil eksempelvis brukere som har vært svært alvorlig syke, og som får tilbakefall, stå uten inntektssikring. Det samme gjør seg gjeldende for personer som blir syke, eller får en ny sykdom, i etterkant av gjennomført periode på arbeidsavklaringspenger.

Departementet skriver i høringsnotatet at det har vurdert å foreslå endringer i aktuell paragraf i folketrygden slik at det kan komme tydeligere frem i hvilke situasjoner mottakere av arbeidsavklaringspenger, etter stans, kan fortsette i den opprinnelige fireårsperioden, og når de kan ha rett til en ny fireårsperiode. Departementet har kommet til at slike vurderinger er for krevende å lovregulere, og foreslår derfor å innføre en karenperiode før rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger. Etter departementets vurdering, vil dette være en egnet måte å sikre likebehandling, samt at det også vil tydeliggjøre at arbeidsavklaringspenger er en tidsbegrenset inntektssikring.

Oslo kommune er enig i at det er viktig å få tydelig frem i hvilke situasjoner brukeren kan fortsette i den opprinnelige fireårsperioden, og når vedkommende kan ha rett til ny fireårsperiode. Dette bør lovreguleres. Det vil skape forutsigbarhet for brukerne, samtidig som brukere som av helsemessige årsaker er i behov av videre arbeidsavklaringspenger utover en maksimumsperiode, ikke mister inntektsgrunnlaget fordi departementet har funnet spørsmålet vanskelig å lovregulere.

Reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten (punkt.3.3)

Oslo kommune er enig i at det er behov for å kunne reagere når brukere ikke følger opp uten rimelig grunn. Full stans i stønad vil i mange tilfeller være en urimelig reaksjon, og det er behov for reaksjonsformer som er mildere og som kan gjennomføres umiddelbart.

Oslo kommune vil påpeke at det er viktig at det er det lokale NAV–kontoret som tar stilling til sanksjonene. Forutsatt at det gis tett oppfølging og god informasjon, og at kravet står i rimelig forhold til brukerens funksjonsevne, kan umiddelbare og relativt milde sanksjoner være hensiktsmessig. Lokal forankring sikrer reaksjonene er forståelige for brukerne.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet skriver at det er vanskelig å tallfeste økonomiske effekter av forslagene. På generelt grunnlag antas det at antallet som ikke fyller vilkårene verken for arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd vil øke. En viss overgang til økonomisk sosialhjelp antas også. Departementet vil komme tilbake til eventuelle merutgifter for kommunene i forbindelse med lovforslag i etterkant av høringen. Oslo kommune mener at dette i større grad burde vært utredet i forkant av høringen.

Forslagene til innskjerping av rett til arbeidsavklaringspenger synes å bygge på en forståelse av at reduksjon i retten til trygdeytelser vil føre til at flere kommer i arbeid. Dette er i liten grad dokumentert og sannsynliggjort i høringsnotatet. Forslagene vil føre til at kommunene i større grad får ansvar både for å avklare brukere for arbeid eller trygdeytelser, og ansvar for inntektssikring i form av økonomisk sosialhjelp. For flere brukere vil økonomisk sosialhjelp bli en langsiktig løsning. Dette er ikke en ønskelig utvikling.

Økonomisk sosialhjelp er en ytelse som er ment å være av midlertidig karakter. Stønaden er behovsprøvd, og den er mer ressurskrevende å håndtere enn lovbestemte ytelser. Forslagene vil derfor også medføre økte administrative utgifter for kommunene.

Oslo kommune legger til grunn at økte kostnader for kommunene kompenseres fullt ut.

Endre Sandvik
kommunaldirektør

Godkjent og ekspedert elektronisk