



Fylkesmannen i Vestfold

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Ellen Roberg
33 37 24 10

Deres referanse:
16/2407

Vår referanse:
2016/4411
Arkivnr: 721.0

Vår dato:
21.10.2016

Høringsuttalelse - forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger - folketrygdloven kapittel 11

Fylkesmannen i Vestfold viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av 8. juli 2016.

Departementet foreslår å avgrense målgruppen som kan få arbeidsavklaringspenger og å begrense hvor lenge man kan motta ytelsen. Samtidig skal brukerne få tettere oppfølging mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Videre foreslås tiltak for økt bruk av gradering og en ny reaksjon som er mild og rask ved mindre brudd på aktivitetsplikten. Departementet foreslår endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger for å styrke insentivene til arbeid og aktivitet og gjøre ordningen mer målrettet enn i dag.

Oppsummering av Fylkesmannens høringsuttalelse:

- Fylkesmannen støtter ikke forslag om å avgrense målgruppen og begrense varigheten.
- Departementets forslag om tettere oppfølging støttes.
- Departementets forslag om at det ikke skal stilles krav til forhåndsvarsling ved reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten og at vedtak om reduksjon av stønad skal unntas Trygderettens overprøvingskompetanse støttes ikke.
- Konsekvensene av de foreslåtte endringene vil sannsynligvis føre til økning i den kommunale sosialhjelpen og økt press på ytelsen uføretrygd.

Avgrensning av målgruppen

Fylkesmannen legger til grunn at det alltid vil være en del personer som etter grundig avklaring ikke er i stand til å stå i jobb. Disse personene skal sikres en anstendig og forutsigbar inntekt i den perioden de på grunn av sykdom er ute av stand til å arbeide. Vi kan vanskelig se at insentivene til arbeid og aktivitet styrkes ved å stramme inn på ordningen, gjøre ordningen mindre tilgjengelig og lettere å miste for personer som hovedsakelig på grunn av sykdom står utenfor arbeidslivet. Vi stiller oss tvilende til at nettopp ved å avslå, stanse eller redusere inntektene for denne gruppen vil gjøre gruppen friskere og i større stand til å komme ut i arbeid og aktivitet. Etter vårt skjønn vil endringsforslagene tvert imot kunne bidra til at personer som på grunn av helseutfordringer ikke er i stand til å være i arbeid blir stående lenger unna målet om arbeid og aktivitet og faktisk vil være uten arbeid og aktivitet over lengre periode.

Fylkesmannen mener at dagens regelverk i tilstrekkelig grad er arbeidsrettet, at regelverket er tydelig på at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse og at sykdom er vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Det er anvendelsen av dagens regelverk som bør ses på hvor ressursituasjonen og måten oppfølgingsarbeidet utføres på er helt sentrale forhold.

Oppfølgingsarbeidet i Nav

Hovedoppgaven til Nav under et arbeidsavklaringsløp er å gi tett, individuell oppfølging, følge opp aktivitetene som er avtalt i aktivitetsplan og endre tiltakene underveis etter hvert som arbeidsevnen økes eller reduseres. I dag er det fastsatt i forskrift at det skal være minst ett oppfølgingstidspunkt i året mellom veileder og stønadsmottaker. Dette mener vi er et utilstrekkelig krav til oppfølgingsarbeidet. Vi vil sette søkelyset på ressursituasjonen ved Nav-kontorene og kvaliteten i oppfølgingsarbeidet på arbeidsavklaringspenger. Kvaliteten i oppfølgingsarbeidet henger i stor grad sammen med ressursituasjonen, da tilstrekkelige ressurser er en forutsetning for å kunne gi tett, individuell og tilstrekkelig oppfølging underveis i arbeidsavklaringsløpet.

Nav har ikke benyttet tilstrekkelig ressurser til å kunne følge godt nok opp alle mottakere av arbeidsavklaringspenger, da den enkelte veileder har hatt oppfølgingsansvar for altfor mange mottakere av arbeidsavklaringspenger. Konsekvensen av dette har vist seg å bli at personer går for lenge på ordningen fordi det er vanskelig for Nav-ansatte å stanse arbeidsavklaringspenger der mottaker ikke har et arbeid eller annen inntekt, det har vært vanskelig å følge opp tett underveis slik at nødvendige justeringer i aktivitetsplanen ikke er blitt foretatt og hensiktsmessige tiltak ikke blir igangsatt og fulgt opp.

Departementet mener at høyere terskel for å få arbeidsavklaringspenger og lavere terskel for å miste arbeidsavklaringspenger vil føre til redusert antall mottakere av arbeidsavklaringspenger og til at Nav dermed bedre har mulighet til å gi tettere oppfølging til mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Gjennomgående synes hensynet til å få ned antall mottakere av arbeidsavklaringspenger og få ned varigheten på arbeidsavklaringspenger å være behovet for innsparing og å styre mottakere over i arbeidsrettet løp tidligere og få til hyppigere avslutninger. Fylkesmannen mener disse siktemålene kan nås ved å sikre tilstrekkelig bemanning og faglig kompetanse i oppfølgingsarbeidet. Dermed vil riktigere, kortere og mer arbeidsrettede løp bli resultatet. Samtidig ivaretas de alvorlig syke som trenger lengre tid i sitt arbeidsavklaringsløp og man hindrer unødig press på og økt bruk av uføretrygd og økonomisk sosialhjelp. Nav-ansatte må ha nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å kunne vurdere løpende om arbeidsevnen skal økes eller reduseres underveis i arbeidsavklaringsløpet og dermed kunne endre aktivitetsplanen i samarbeid med mottaker.

Fylkesmannen støtter derved departementets forslag om at brukerne skal få tettere oppfølging ved fastsettelse av mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter som gir mer effektiv bruk av oppfølgingsressursene. Vi mener det i større grad må være fokus på innholdet, kvaliteten og omfanget på oppfølgingen som gis. I denne forbindelse oppfordrer vi departementet til å se til oppfølgingsarbeidet som gjøres overfor deltakere i kvalifiseringsprogrammet hvor det er krav om et program som skal være helårlig og på full tid (37,5 time pr. uke). Dette oppfølgingsarbeidet fordrer at Nav-veileder har god kjennskap til deltaker, at innholdet i programmet jevnlig endres og at deltaker følges meget tett opp. Etter vårt syn bør føringene fra departementet være tydeligere og sterkere enn det endringsforslaget legger opp til når det gjelder oppfølgingen.

Unntak fra kravet om forhåndsvarsling

For å sikre en effektiv saksbehandling uten et lengre opphold fra tidspunkt for pliktbruddet til vedtak om reduksjon av ytelsen fattes, foreslår departementet at det ikke skal stilles krav om forhåndsvarsling som forvaltningsloven § 16, tredje ledd bokstav c setter krav om. Videre foreslås det at et vedtak om reduksjon skal unntas Trygderettens overprøvingskompetanse.

Sivilombudsmannen har i sak 2015/2722 uttalt følgende om krav til forhåndsvarsel: *«Sendes ikke forhåndsvarsel når bruker har krav på det, jf. folketrygdloven § 21-1 jf. forvaltningsloven § 16, er det som regel en alvorlig saksbehandlingsfeil. Kontradiksjon er viktig dels for å sikre riktig og hensiktsmessig avgjørelse, og dels for at bruker skal oppleve seg å være hørt. Unnlatt forhåndsvarsel gjør derfor at den rettsikkerhet bruker har lovmessig krav på, svikter på helt vesentlige punkter. Uten forhåndsvarsel har ikke bruker mulighet til å avdekke og få korrigert eventuelle feil i Navs faktagrunnlag eller Navs vurdering av fakta i saken før endringsvedtak til ugunst fattes. Unnlatt forhåndsvarsel fratar også bruker tid til å forberede seg på og innrette seg etter endringsvedtaket før det foreligger».*

Fylkesmannen er uenig i at det legges opp til en praksis hvor viktige rettsikkerhetsprinsipper må vike for kravet til effektiv saksbehandling og støtter derfor ikke departementets forslag om å unnlate forhåndsvarsling og at et vedtak om reduksjon skal unntas Trygderettens overprøvingskompetanse. Etter vårt syn vil det ikke være problematisk å ivareta kravet om forhåndsvarsling dersom oppfølgingen er god og tett, da forhåndsvarsling også kan skje muntlig.

Konsekvenser av endringsforslagene

Fylkesmannen mener det er åpenbart at forslagene om å avgrense målgruppen og redusere varigheten på arbeidsavklaringspenger vil ha som konsekvens at et betydelig antall brukere må søke økonomisk sosialhjelp. Departementet anslår ikke hva merkostnadene enkelte av forslagene vil bli for kommunen, men skriver at forslagene *«... kan medføre en viss overgang til økonomisk sosialhjelp...»*. Vi mener departementet må være tydeligere på dette punktet og at kommunene må kunne forvente et mer konkret anslag på merkostnader.

Den største diagnosegruppen blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger er personer med psykiske lidelser (41 % ved utgangen av mars 2016). Blant stønadsmottakerne under 30 år hadde 69 % av mottakerne psykiske lidelser i mars 2016. I Sintefs rapport, som høringsnotatet viser til, beskrives det at flere grupper enn de som tidligere mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, kom inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder unge uten arbeidserfaring, rusmiddelbrukere og innvandrere med svak norskkompetanse. I rapporten foreslås det at inngangsvilkårene bør praktiseres strengere, særlig når det gjelder de unge stønadsmottakerne, for å unngå passive trygdeløp. Fylkesmannen vil gjøre oppmerksom på at rusmisbrukere tidligere kunne motta både rehabiliteringspenger og attføringspenger under forutsetning av at de var i en form for behandling.

Vi kan ikke følge en tankegang som går ut på å stramme inn inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger med begrunnelse i at man må unngå passive trygdeløp. Nettopp denne store gruppen (unge personer med psykiske helseproblemer) er det helt avgjørende blir ivaretatt med tett, individuell oppfølging for å forsøke å øke arbeidsevnen for å bidra til deltakelse i arbeid og aktivitet. Det helt sentrale i dette blir om Nav-kontorene har ressurser og kompetanse til å kunne følge opp underveis i det arbeidsrettede løpet på tilstrekkelig vis.

Konsekvensen av å avgrense målgruppen som kan få arbeidsavklaringspenger og å begrense hvor lenge man kan motta ytelsen vil være en betydelig økning i søknadsmengden til økonomisk sosialhjelp og et økt press på ytelsen uføretrygd.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold

Henning Mørland
avd.direktør

Ellen Roberg
rådgiver