

Saksframlegg

Hørings svar til forslag om endringer i arbeidsavklaringspenger

Arkivsak.: 16/37715

Forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende hørings svar:

1. Trondheim kommune støtter regjeringens forslag til omlegging av ordningen for arbeidsavklaringspenger.
2. Trondheim kommune mener arbeidsavklaringspenger bør ytes over tre år slik som foreslått, men at muligheten for forlengelse ikke bør tidsavgrenses. I fall regjeringen lander på tidsavgrensing bør denne være så romslig som mulig.
3. Trondheim kommune påpeker at oppfølgingen av mottakere av AAP i NAV-kontorene må styrkes vesentlig for å nå målet med den foreslåtte omleggingen.
4. Trondheim kommune påpeker at omleggingen med strammere inngang til arbeidsavklaringspenger vil medføre økte sosialhjelpsutgifter og forutsetter at disse blir kompensert.

1. Bakgrunn og vurdering

Arbeids- og sosialdepartementet sendte i juli ut forslag til [endoringer i ordninger for arbeidsavklaringspenger](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endoringer-i-arbeidsavklaringspenger/id2507456/) (heretter kalt AAP), med høringsfrist 1. november. (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endoringer-i-arbeidsavklaringspenger/id2507456/>).

AAP ble opprettet for seks år siden og var en samling av tre tidligere ordninger for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Målet med AAP var å lage en enklere ordning for ytelser og samtidig gi NAV-kontorene flere virkemidler i oppfølgingen av brukerne. Det er knyttet aktivitetskrav til AAP. Antall mottakere av AAP økte fra ca 160 000 i 2010 til ca 175 000 i 2011. I årene etter 2011 har antallet mottakere falt jevnt og i dag mottar i underkant av 150 000 AAP. Dette er fortsatt tre ganger så mange som det samlede antall sosialhjelpsmottakere.

Mottakere i den voksne befolkningen har stått for reduksjonen, mens antall unge brukere (16-25 år) har økt noe. De fleste mottakere av AAP har tidligere vært mottakere av sykepenger, og de kommer over på AAP-ordning når sykepengerrettighetene løper ut. Blant de unge mottakerne er det en større andel som kommer fra andre ytelser, særlig dagpenger og sosialhjelp. 41 prosent av alle mottakerne har en diagnose på psykiske lidelser, og dette er den klart største diagnosegruppen. Andelen av de unge mottakerne som er diagnostisert med psykiske lidelser, er 69 prosent. Det er også denne gruppen som mottar ytelsen i lengst tid. AAP kan gis i fire år og forlenges på gitte vilkår. Det er store forskjeller i hva utgangen av arbeidsavklaringspenger er. De mottakerne som tidligere var mottakere av sykepenger, har størst sannsynlighet for å komme ut i jobb. Mottakere som har psykiske lidelser og/eller som har hatt lav inntekt før AAP, har langt mindre sjanse for gå ut i arbeidslivet etter AAP-perioden.

Målet med endringene, som regjeringen forslår, er å styrke insentivene til arbeid og gjøre ordningen mer målrettet. Dagens regelverk synes å inkludere flere i ordningen enn det som var intensjonen i 2010. Ordningen gis ett år om gangen, og overgangen til arbeid øker i slutten av hver vedtaksperiode.

Regjeringen foreslår å gjøre inngangen til AAP strengere. For andre helse relaterte ytelser skal sykdom være hovedårsak til nedsatt arbeidsevne. For å få AAP må sykdom være en medvirkende årsak. I dagens ordning

skal det legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Regjeringen foreslår å fjerne "ønsker" og "interesser" fra vurderingen for å tydeliggjøre hvilke moment som er relevante. Det skal fortsatt settes krav til minst 50 % redusert arbeidsevne. I tillegg ønsker regjeringen at arbeidsmuligheter defineres som "der det er rimelig at medlemmet tar arbeid" for å styrke mobilitetskravet.

Rådmannen støtter disse endringene som medfører en tilstramming i ordningen. Ønsket om å stramme opp AAP som en helserettet ytelse er riktig, og da er det relevant å nedtone mottakers preferanser når det søkes om AAP. Endringen kan medføre større press på økonomisk sosialhjelp da noe færre mottakere vil få AAP og en del av disse igjen ikke vil ha andre måter å forsørge seg selv på.

I dag kan en mottaker få AAP i fire år, og i særlige tilfeller kan ordningen gis lengre. Vedtakene gis for ett år av gangen. Årsaken til at AAP kan gis såpass lenge, er at man ikke ønsker å presse syke mottakere over i uføretrygd eller sosialhjelp om ordningen avsluttes for tidlig. Mange sykdomsforløp er langvarige. Forskning har påpekt at det sannsynligvis er for lite arbeidsrettet oppfølging av mottakere av AAP, og at det er et potensial for at flere kan komme raskere tilbake til arbeid med tettere oppfølging fra NAV-kontoret. Regjeringen foreslår å redusere varigheten av AAP fra fire til tre år, samtidig som oppfølgingen styrkes. Forlengelse skal bare gis dersom sykdom er hovedårsaken til at mottaker ikke er avklart for arbeid eller uføretrygd, og at mottaker er i behandling eller at mottaker har vært forhindret fra å kombinere behandling og arbeidsrettede tiltak. Det kan og gis forlengelse dersom en deltaker er på opplæringstiltak som ikke har latt seg gjennomføre på tre år på grunn av sykdom.

Rådmannen støtter forslaget til å skjære ned på perioden en mottaker kan få AAP forutsatt at ressursene som frigjøres kan disponeres innenfor NAV-kontorene og brukes til arbeidsrettet oppfølging. Rådmannen vil også påpeke at det er sentralt at forlengelser praktiseres slik at syke folk ikke presses over på sosialhjelp fordi de ikke er ferdige med sin behandling. Rådmannen ønsker derfor at det ikke settes noen tidsmessig avgrensning til hvor lenge AAP kan forlenges, så lenge vilkårene er slik som skissert i regjeringens forslag.

AAP kan i dag forlenges i 3 måneder etter at mottakere egentlig er avklart og ferdig med sin helserelaterte ytelse mens mottaker jobber med å skaffe seg arbeid. Erfaringene viser at det gjerne tar mer enn tre måneder å skaffe seg arbeid, og regjeringen foreslår å utvide perioden til seks måneder gitt at mottaker er aktiv arbeidssøker. Regjeringen foreslår også å utvide muligheten til å jobbe mens man mottar AAP til at det nå skal være mulig å jobbe inntil 80 % det siste året av ytelsen, fra tidligere 60 % det siste halve året. Rådmannen støtter disse forslagene. Det er riktig å være fleksibel i denne fasen og et skifte av ytelse over på sosialhjelp er ressurskrevende og tar gjerne fokus bort fra jobbsøking. Det er sentralt at NAV-kontorene jobber aktivt sammen med mottaker i denne fasen slik at overgangsperiodene holdes så korte som mulig. Det er viktig at AAP-ordningen er så åpen som mulig mot mottakers ulike arbeidsforhold slik at man ikke risikerer at regelverket hindrer at mottaker prøver ulike arbeidsforhold.

Regjeringen varsler videre en tydeligere prioritering av unge mottakere og at dette vil bli konkretisert. Det skal gjennomføres forsøk ved noen NAV-kontor for å redusere unge mottakere ved å se alle NAV-ytelsene, også sosialhjelp, og oppfølging av alle brukere mer samlet. Kontorene skal få større frihet i dette forsøksarbeidet. Regjeringen sier at "økte forpliktelser for kommunen" skal inngå i dette uten å konkretisere dette nærmere. Dette er en utvikling rådmannen hilser velkommen og som er i tråd med den utviklingen av NAV som Trondheim kommune ønsker.

Regjeringen vil tydeliggjøre aktivitetskravet i AAP med en mer systematisk sanksjonering av mottakere som ikke oppfyller disse. Aktivitetskravet er i utgangspunktet beskjedent, men det settes krav til oppmøte på NAV-kontoret årlig, meldeplikt og krav til å delta i arbeidsrettede aktiviteter. I dag er det få og usystematiske sanksjoner knyttet til AAP. Regjeringen ønsker å gi kontorene føringer på å sanksjonere hyppigere med milde sanksjoner når aktivitetskravet ikke følges. Rådmannen støtter dette. Det er sanksjoner i de fleste andre midlertidige ordninger, og det er sentralt av mottaker gir NAV-kontoret mulighet til å følge opp. Det er likevel sentralt at sanksjonene holdes så milde at et strengere regime her medfører søknader om økonomisk sosialhjelp. Regjeringen forslår å redusere ytelse for en stønadsdag ved et brudd og dette virker rimelig.

I hovedsak deler rådmannen regjeringens bekymring for at for mange blir gående for lenge på AAP med for lite oppfølging fra NAV-kontoret. Forslaget med å redusere AAP fra fire til tre år medfører store innsparinger. Rådmannen vil framheve at disse midlene må brukes til oppfølging av brukerne på de lokale NAV-kontorene. Det er likevel sannsynlig at de foreslåtte endringene medfører økt press på sosialhjelp. Dette er lite utredet i høringsnotatet. Rådmannen forutsetter at kommunene får dekt alle sine merkostnader som følge av de foreslåtte endringene.

2. Økonomiske konsekvenser

Den foreslåtte endringen vil ha store konsekvenser for kommunens utgifter til økonomisk sosialhjelp, disse er for dårlig beskrevet i høringsnotatet. Hvordan kommunene skal kompenseres for dette burde vært beskrevet i høringsnotatet.

3. Konsekvenser for klima og ytre miljø.

Den foreslåtte omleggingen i AAP-ordningen har ingen konsekvenser for klima og ytre miljø.

Rådmannen i Trondheim, 26.09.16

Helge Garåsen
kommunaldirektør

Ingvild Heggstad
Rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift