

Høringssvar Forslag til endringer i Folketrygdlovens kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.

Kontaktperson:

Line Eikenes Langsholt

Email: line.eikenes.langsholt@rio.no

Tlf: 995 44 106

1. Generelt om RIO og forslagene om endringer

RIO Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon søker å representere rusmiddelavhengige i alle faser, i alle aldre og i alle samfunnslag. De fleste av disse er tilknyttet NAV i løpet av livet - mange over en lang periode, mange gjennom flere «runder i systemet». Vår høringsuttalelse er derfor innrettet mot en stor del av NAVs målgruppe. En større andel enn vi tror NAV er oppmerksomme på.

Departementet ønsker å styrke intensivene til arbeid og aktivitet, gjøre AAP ordningen mer målrettet og få en raskere avklaring av stønadsmottakers arbeidsevne. Videre vil departementet tydeliggjøre målgruppen for AAP og legge opp til et strammere stønadsløp.

Samlet sett oppfatter RIO at departementet legger opp til en smalere vei inn i AAP ordningen. Man ønsker å gi AAP kortere varighet og de vil øke kontrollen når det kommer til å oppfylle krav. I tillegg vises det med tydelighet at «stoffmisbrukere» oppfattes som en problemgruppe i AAP. Derfor foreslås det en lovendring som effektivt ekskluderer de fleste rusmiddelavhengige fra deler av ordningen, sammen med enkelte svært syke mennesker med alvorlige psykiske lidelser. Her fjernes brukarmedvirkningsprinsippet med et pennestrøk og med det hensynet til brukers ønsker og interesser.

RIO er svært skeptiske til det synet departementet har på rusmiddelavhengige og som skinner igjennom i denne høringen. Gjennom sine henvisninger til en SINTEF rapport legger de ikke skjul på at de mener at det finnes enkelte grupper som mer eller mindre har sneket seg inn i AAP ordningen. Rusmiddelavhengige er ifølge departementet en av disse gruppene, sammen med innvandrere med svak norsk kompetanse og unge uten arbeidserfaring.

I oversikten over hvilke diagnosegrupper som har AAP vises det til at 41% har psykiske lidelser, herav 10% såkalt «andre psykiske lidelser» der «stoffmisbruk» er en av diagnosene. Dette er selvsagt ikke reelle tall. Antallet mørekall for dem med rusmiddelavhengighet eller problematisk bruk av rusmidler er mye høyere. Det antas at rusproblemer rammer så mange som 10% av befolkningen. Rusmiddelavhengighet er forøvrig en egen diagnose – og kan trygt sies å være en sykkelig tilstand som er en vesentlig medvirkende årsak til redusert arbeidsevne.

Departementet viser dessverre at de har en foreldet – og dessuten direkte nedlatende – holdning til rusmiddelavhengige i dette høringsnotatet. RIO tar dette svært alvorlig, og vi vil ta dette opp i videre dialog med departementet via de kanalene vi har i blant annet NAV Brukerutvalg og Kontaktutvalg med statsråd.

RIO vil videre påpeke at høringsnotatet omhandler en statlig ytelse som ved stans eller opphold fører til sosialhjelpstønad. Stat og kommune er som kjent ikke innenfor det sammen budsjettet når det gjelder ytelser i NAV. I dette tilfellet har man valgt å fokusere på AAP isolert sett, og ikke vurdert i særligg grad hvordan dette vil påvirke antall sosialhjelpsmottakere. Det vises i stedet til at departementet vil komme tilbake til nærmere anslag for innsparinger knyttet til AAP og eventuelle merutgifter for kommunene i forbindelse med lovforslaget etter høringen. RIO stiller spørsmålstegn ved om det i et hele tatt er formålstjenlig å vurdere denne høringen uten at man har med anslag for hvilken effekt dette vil ha på kommunen. Det virker kanskje logisk fra et system perspektiv. Men fra et brukerperspektiv er en slik «opprydning» i en statlig ytelse ensbetydende med at flere får mindre hjelp og dårligere inntektssikring! Vi mener absolutt at det er relevant at vi får vite noe om dette. RIO forbeholder seg derfor retten til endre sin høringsuttalelse hvis det varslede anslaget for merutgifter i kommunen viser seg å bli for omfattende.

2. Innstramming i varighet: avsnitt 2.3

Departementet viser til 4 modeller for innstramming i varighet. RIO mener at modell 1 vil gi den beste ordningen. Modell 1 innebærer at man beholder den samme varigheten som er gjeldende i dag, men at man setter en begrensning på maksimalt 2 års varighet ved unntak, og at man strammer inn på vilkårene for tiltak.

Vi støtter departementets forslag om å stramme inn på vilkårene for unntak fra maksimal varighet og at en forlengelse av AAP bare kan gis dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at stønadsmottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd.

Vi vil imidlertid at den gjeldende rett med maksimal varighet på 4 år skal bestå. Årsaken til at man mottar AAP er at man står i en kritisk fase i livet der det er nødvendig med en snuoperasjon og en målrettet innsats for å beholde arbeidsevnen. For mange av RIOs målgruppe dreier det seg om en altomfattende livsendring fra et marginalisert liv i utkanten av samfunnet til å bli en deltakende og produktiv samfunnsborger. 4 år er ikke urimelig med tanke på at man i denne perioden skal gjennomføre behandling- og eventuelt utdanning. Som departementet påpeker er dette en maks-grense. Noen vil ikke ha behov for å bruke all tiden. Dette henger nøye sammen med NAVs oppfølgingsrutiner, i tillegg til god praksis når det kommer til brukermedvirkning på individnivå - herunder at man tar hensyn til brukers ønsker og interesser.

Sett i forhold til vår målgruppe vil også kravet til egenfinansiering av studier slå dårlig ut for dem vi representerer. Svært mange av oss har store økonomiske utfordringer knyttet til ubetjent gjeld. Det å sette seg i ytterligere gjeld via Lånekassen vil sette vedkommende i en enda vanskeligere økonomisk situasjon etter fullført utdanning.

3. Målrettet oppfølging, punkt 2.5.2

I dag er gjeldende rett at det skal fastsettes ett oppfølgingsmøte mellom veileder og mottaker i året. Flere oppfølgingstidspunkt vil være avhengig av behovet og ressursene hos NAV.

Departementet viser til at de har dokumentasjon på at mange mottakere ikke får den oppfølging de har krav på. Med bakgrunn i dette vil de gjøre oppfølgingen mer målrettet, og fastsette mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter.

RIO kan ikke se at departementets forslag til endringer fører til tettere oppfølging. Dette er en slapp liksom-satsning som ikke vil føre til bedre oppfølgingstilbud for brukerne. Departementet foreslår at det ikke skal gå mer enn 12 måneder mellom hvert oppfølgingstidspunkt. Dette er det samme som ett møte i året etter gjeldende rett. De ønsker heller ikke å måle NAV på hvilke aktiviteter som er gjennomført med hensyn til oppfølging. Tvert imot skal hvert NAV-kontor selv stå fritt til å gjøre en vurdering av hensiktsmessig omfang av oppfølging i den enkelte sak.

Det blir videre henvist til dette forslaget i kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser. Der sies det at mer målrettet og hensiktsmessig oppfølging ikke vil gi mer administrative kostnader. Imidlertid kan dette forslaget, ifølge departementet, innebære at Arbeids- og velferdsetaten vil innhente flere sakkyndige vurderinger av helsetilstand. Med bakgrunn i dette vil RIO si at forslaget om mer målrettet og hensiktsmessig oppfølging egentlig dreier seg om kontroll, og ikke et bedre tilbud om oppfølging.

RIO mener at det er oppfølgingen, sammen med individuell brukermedvirkning som vektlegger brukers interesser og ønsker, som er den sentrale forutsetningen for et vellykket AAP-løp.

Tilgjengelig veiledning og nær kontakt med saksbehandler kan være avgjørende i forhold til om bruker fullfører AAP – løpet. Til tross for at departementet ikke legger skjul på at det er målsetning å få flere ut av AAP, bør vel utgangspunktet fortsatt være at man skal få mennesker igjennom snuoperasjonen og ut i arbeid på den andre siden? Det kan være mange årsaker til at brukerne sliter med å møte opp til aktivitetstiltak eller utdanning. Ofte henger dette sammen med den opprinnelige årsaken til at man har fått innvilget AAP, en tilstand som gjør at du sliter med å følge opp arbeid. Vi har gode og dårlige perioder. NAV-veilederne bør ha god nok kontakt med sine brukere til å kunne fange dette opp før det går for langt.

I tillegg til at det fastsettes individuelle oppfølgingspunkter ved innvilgelse av ytelse, bør alle som er i AAP-ordningen ha tilgang til så hyppig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten som de ønsker og trenger. Utover dette bør det selvsagt legges opp til faste oppfølgingspunkter etter at behandling- eller arbeidsrettet tiltak er gjennomført. Herunder bør det sørges for at det opprettes gode samhandlingsmodeller med andre tjenester som bruker kan ha behov for. Opprettelse av Individuell plan og ansvarsgrupper bør vurderes.

4. Karensperiode før ny periode med AAP og forslag til ny §11-16

Departementet foreslår en karenstid før rett til ny periode med AAP. Dette for å sikre likebehandling, og markere at AAP er en midlertidig, tidsbegrenset ytelse. RIO har ingen innsigelser mot dette forslaget slik det fremstår. RIO er enig i at det er urimelig at den med mange brudd på aktivitetsplikten skal belønnes med en ny 4 års periode, og ser behovet for en innstramming.

Departementet påpeker at karenperioden i utgangspunktet er ment å gjelde for alle. De foreslår samtidig et nytt ledd i Folkehelselovens §11-16. Forslaget innebærer at AAP skal kunne gis kun en gang, mens stønadsmottakeren venter på den samme behandlingen eller det samme tiltaket. Dette med bakgrunn i tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om: «utfordringer med å avslå AAP hvis en person (primært rusmisbruker) ikke er i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg av et tiltak.». Dette betyr i våre øyne at karenperioden skal gjelde for alle unntatt rusmisbrukere, og det er selvsagt ikke noe vi er villig til å godta. Man kan ikke være bekjent av å lage en egen lovformulering med det formål å støte en eller flere brukergrupper ut av en velferdsordning. Man kan heller ikke lage formuleringer som legger opp til å hindre spesielle brukergrupper tilgang på bakgrunn av en forutinntatt vurdering av deres mulighet til å nyttiggjøre

seg et tiltak. Et essensielt komponent ved rusmiddelavhengighet er ambivalens. Samtidig er rusproblemer komplekse. Rusmiddelavhengige gjennomgår som regel mange forsøk på behandling og rehabilitering. Dette er noe fagfeltet har tatt innover seg, spesielt de senere årene. Arbeids- og sosialdepartementet viser i denne sammenheng en mangel på kompetanse og på oppdatert kunnskap som vi synes er skremmende. Det er interessant å merke seg at dette er en generell formulering som skal gjelde for alle. De aller fleste vil altså ikke bli rammet av denne bestemmelsen fordi de ikke vil utebli fra behandling eller tiltak når det starter opp. De rusmiddelavhengige vil bli rammet fordi dette er det de ofte gjør.

RIO tolker dette forslaget slik at det gjelder AAP i påvente av behandlings- eller arbeidstiltak. Vi antar at rusmiddelavhengige vil kunne få innvilget AAP igjen den dagen de møter til behandling eller arbeidstiltak. Dette er imidlertid så uklart at vi mener at departementet må forklare dette mer inngående i høringsdokumentet. Forslaget er ikke forklart i eget delkapittel, men er derimot lagt inn mellom andre lovformuleringer i kapittelet «Lovtekniske endringer».

5. Presisering av sykdom som vesentlig, medvirkende årsak

RIO har ingen innsigelse mot at man gjør denne presiseringen. Vi vil imidlertid påpeke at vi ser at det er et stort gap mellom DPS og NAV når det gjelder hvem som får rett til behandling i DPS. Mange blir ikke ansett som syke nok hos DPS og får dermed avslag. Fastlege anser fortsatt vedkommende som for syk til å arbeide. RIO etterspør relevante og gode behandlings- og utredningstiltak for denne gruppa, spesielt med tanke på at 41% av de som mottar AAP har diagnoser innenfor psykiske lidelser, og de aller fleste anses som lettere psykiske lidelser. Det er ikke formålstjenlig at NAV oppretter et eget behandlingssystem for disse slik vi ser tendenser til gjennom forpliktete besøk hos NAVs egne spesialister. Det må legges til rette for gode behandlingsløp som består av helse- og sosialaktører som kan gjøre vurderinger uavhengige av NAV. Man bør også se på egenandelsordninger rundt dette, da behandling utenfor spesialisthelsetjeneste er adskillig dyrere, og heller ikke er godkjent som egenandel i forhold til frikort.

6. Forslaget om å fjerne ordene «ønsker» og «interesser» fra loven og om å styrke mobilitetskravet

Etter gjeldende lov skal det legges vekt på følgende i vurderingen av AAP og arbeidsevne: *«Helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheten for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende søker arbeid.»* Departementet foreslår at «ønsker» og «interesser» ikke lenger skal være momenter som tillegges avgjørende vekt, og foreslår at disse formuleringene tas ut av listen. RIO mener dette er meningsløst. Det kan virke som om Arbeids- og sosial departementet er uvitende om den utviklingen som har funnet sted innenfor brukermedvirkning det siste tiåret. Foruten at det nå er klare føringer for brukermedvirkning på alle nivåer innenfor helse- og sosialfeltet, er det i tillegg stor faglig enighet om at brukers ønsker og interesser danner grunnlaget for et vellykket løp, være seg innenfor behandling eller annen oppfølging.

RIO ser behovet for å realitetsorientere brukere av velferdstjenester. Vi er ikke uenige i at man til en viss grad må forholde seg til hva som er rimelig i forhold til egne muligheter og arbeidsmarkedet generelt. Det er derimot lang vei fra dette til å fjerne en rettighet bruker har til å bli å hørt, og tatt hensyn til i egen sak. Dette er rett og slett et angrep på den individuelle brukermedvirkningen. RIO kan på ingen måte godta dette.

Når det gjelder forslaget om å innføre mobilitetskrav i AAP har RIO ingen innsigelser. Vi vil imidlertid poengtere at man også her må ha et helhetlig perspektiv på brukeren. Kravet om mobilitet må være rimelig sett ut i fra både familieperspektiv, helseperspektiv, et sosialt perspektiv og fra et utdannings- og/eller arbeidsperspektiv.

7. Reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikt- reduksjon i AAP

RIO anser det som naturlig at det får konsekvenser at man bryter aktivitetsplikten og har ingen innsigelser mot at man gir fratrekk i ytelse tilsvarende en dag. Departementet varsler at dette er i første omgang, og at man i det videre arbeidet vil vurdere behovet for å innføre en mulighet for strengere sanksjoner etter modell av dem man har i dagpengeordningen også i andre ytelser.

RIO ser at muligheten for en mild og rask reaksjon er et godt virkemiddel innenfor de rammene som er skissert. Vi antar at vi vil få mulighet til å gi svar på en eventuell strengere sanksjonsordning på et senere tidspunkt.

Vi vil videre henvise til det vi har skrevet under punkt 2 om oppfølging. Fravær som utvikles til frafall i avtalt aktivitet eller utdanning bør kunne fanges opp før det fører til stans/ opphør i AAP.