



Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 12/1291

Vår ref.207.19/NSS

Dato: 2. juli 2012

NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak

Vi viser til departementets brev av 11. april i år hvor NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak* ble sendt ut til høring.

Utredningen er en gjennomgang av skjermede virksomheters rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken, og den foreslår hvordan arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne bør innrettes for fremtiden.

Akademikerne mener at en dreining mot det ordinære arbeidsliv som hovedarena for arbeidstrening og integrering i arbeidslivet er en ønsket utvikling. Dette vil i seg selv bidra positivt til oppfølgings- og tilretteleggingskompetansen i arbeidslivet. På sikt vil dette bidra til større romslighet og et mer inkluderende arbeidsliv. Større oppmerksomhet på tiltak i det ordinære arbeidsliv kan også bidra til at flere med redusert funksjonsevne får ordinær tilsetning, fremfor stønad og arbeidstrening i skjermede virksomheter med begrenset eller varierende grad av overføringsverdi til ordinært arbeid. Vi mener også det er svært viktig at man ikke tar oppfølgingsansvaret bort fra NAV, fordi det er avgjørende at NAV selv fortsetter å bygge opp kompetanse på dette feltet.

Vi vil samtidig understreke at behovet for skjermede tiltak alltid vil være tilstede for noen, og det er derfor viktig å opprettholde et bredt spekter av tiltak.

Vedlagt følger et høringsinnspill vi har mottatt fra Akademikerne i NAV. Akademikerne som hovedorganisasjon stiller oss bak denne uttalelsen og de kommentarer som følger av denne til de ulike forslagene i NOU 2012: 6.

Med vennlig hilsen
Akademikerne


Nina Sverdrup Svendsen
utredningssjef

I vedlegg

Til Akademikerne

Trondheim 22.06.2012

Høringssvar fra Akademikerne i Arbeids- og velferdsetaten NOU 2012:6 om Arbeidsrettede tiltak

Innledning

Det fremkommer av NOU 2012:6 at «I det internasjonale bildet peker Norge seg ut ved å bruke svært mye ressurser på «et av de mest omfattende rehabiliterings- og integreringssystemene i OECD», uten at vi nødvendigvis oppnår bedre inkluderingsresultater enn andre (OECD 2006)», side 306. Satt i sammenheng med arbeidslinjen, NAVs visjon, verdier, hovedmål og virksomhetsstrategi er det viktig med forbedringstiltak på dette området som kan bidra til et velfungerende arbeidsmarked, og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Gjennom NOU 2012:6 og andre kilder kan man identifisere en rekke utfordringer knyttet til arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter. Disse kan særlig knyttes til følgende:

- behov for kompetanseoppbygging mht. faglighet og metodikk innen arbeidsområdet både hos leverandører i skjermede virksomheter, hos NAV, og hos andre aktuelle leverandører
- behov for økt satsning på FOU og profesjonalisering innen området
- behov for nasjonalt koordinert styring og faglig utvikling
- behov for å trekke inn nye leverandører, fag- og profesjonsmiljøer
- behov for å se på begrensninger når det gjelder dagens krav til offentlig aksjemajoritet og krav om inntjening, samt andre elementer i regelverket
- behov for systematisk å utvikle metodikk for evaluering, og ikke minst implementere støtte for dette i NAV sine IKT systemer, hvor dette i dag vurderes som lite utviklet.
- behov for å utvikle tjenestene i tråd med grunnleggende endringer i arbeidsmarkedet, brukernes behov og i samfunnslivet for øvrig

I NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak er det enighet i utvalget om flere overordnede prinsipper; mer fokus på oppfølging av brukere i ordinær virksomhet igjennom satsning på s.k. supported employment-metodikk, forkorting av ventetid uten tiltak / arbeid, forsterket forskningsinnsats på området, kvalitetssikring og kompetanseutvikling. NOU 2012:6 presenterer tre modeller i sitt hovedforslag.

De tre modellene

Vi vurderer at modell 2 i større grad enn de to andre modellene på en mer grunnleggende måte anerkjenner dybden og bredden i de utfordringer som identifiseres på området. Modell 2

Hovedorganisasjon av akademikerforeninger i NAV

Frode Svartvatn, leder
NAV Østbyen

tlf.: 41 66 93 87 / 73 43 86 44
Postboks 2983 Sluppen

frode.svartvatn@nav.no
7438 Trondheim

Stein-Arne Hammersland, nestleder
NAV, Ytrebygda

tlf.: 92 23 24 90 / 53 04 35 07
Postboks 24 Sandsli

stein.a.hammersland@nav.no
5861 Bergen

vurderes å gå lengst i å understreke behovet for kompetanseheving, forskning og utvikling, samt organisatoriske endringer. Dette er også den eneste modellen som fullt ut går inn for å åpne for å fristille disse tjenestene fra bindingen til forhåndsgodkjente, offentlig eide og primært lokale leverandører, som vurderes som problematiske begrensninger.

I alle de tre modellene er det et stort fokus på å i større grad benytte s.k. supported employment relatert metodikk, og særlig i forhold til de brukergruppene hvor ordinært arbeid kan defineres som realistiske mål. Samtidig påpekes at det er utfordringer relatert til arbeidsmarkedskompetanse som er nødvendig for å realisere denne metodikken hos aktørene. Vi vurderer at det pr. i dag er noe usikkerhet knyttet til supported employment metodikken og en ensidig satsning på denne. Behovet for utviklingsarbeid, kompetanseheving og forskning vurderes som stort. Det kan i denne sammenheng bemerkes at allerede eksisterende metodikk utviklet innen AMO-området eller hos eksterne aktører innen rekruttering og omstilling (som i liten grad berøres i utredningen) også kan representere mulige alternative metodiske og faglige elementer. Her foreligger det et stort behov for forskning, kompetanseheving og evaluering.

Alle modellene anbefaler en restrukturering og forenkling av tiltaksstrukturen som har store likhetstrekk. Vi vurderer at modell 2 best knytter dette til endringer blant brukergruppene og deres behov, samt endringer i arbeidsmarkedet. De skjermede tiltakene og bedriftene har røtter i en annen virkelighet enn dagens brukere og arbeidsmarked. Det er behov for en utvikling bort fra en medisinsk "reparasjonsmodell" relatert til fysisk slitasje mot større fokus på psykososiale og sammensatte utfordringer, individualisering av virkemidlene, helhetlig tilnærming og fokus på elementer som eksempelvis sosial kompetanse og relasjonskompetanse. Dette innebærer et behov for utvikling av nye måter å yte bistand på (s. 308). Det bemerkes at det også er behov for skjermet sektor.

Modell 2 vektlegger tidlig inkludering i ordinært arbeidsliv og god oppfølging både før og etter at bruker er i arbeidspraksis eller har etablert et arbeidsforhold. For å kunne tilby bruker gode tjenester må det derfor være et variert tilbud av tiltak, slik at oppfølgingen kan skreddersys for den enkelte. I NOU 2012:6 fremkommer at «I prinsippet bør alle gode krefter kunne slippe til – ikke minst når det kreves til dels nye typer kompetanse mange steder i landet. Hensynet til brukerne, og det å mest mulig kompetent og effektivt bistå disse inn i arbeidslivet, bør derfor være overordnet eventuelle hensyn til allerede etablerte tiltaksstrukturer», side 314. Det å slippe inn nye aktører og fag / kompetanseområder anbefales i denne sammenheng. I utviklingen av virkemidler bør man søke å utvikle tjenesteleverandører som baserer det de tilbyr også på forsknings- og profesjonsbasert faglighet og metodikk, og som ikke er begrenset av de økonomisk-juridiske premisser som preger dagens arbeidsmarkedsbedrifter. Det erkjennes i utredningen at dette kan medføre innelåsningeffekter og uklare målbilder for virksomheten. NAV må fritt kunne samhandle med oppdaterte og kompetente bedrifter som kan bidra til at tiltaksdeltakere gis direkte arbeidsinkluderende oppfølgingstjenester. NAV og arbeidsgivers rolle bør tydeliggjøres, slik at samspillet i modell 2 kan fungere godt. Det må i tillegg sikres at det foretas forskning på og evaluering av tiltakene for å kunne vurdere om ønsket effekt oppnås.

Modell 3 tar også utgangspunkt i en metodikk som tilsier at Norge bør bevege seg i retning av at ordinære arbeidsplasser nyttes i større grad. Modellen foreslår å forenkle virkemidlene der det etableres to nye tiltak som erstatter dagens ordninger, noe som kan medføre en forenklet

tiltaksstruktur. Det påpekes at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og at det hersker usikkerhet rundt virkningen av de to tiltakenes metodiske grunnlag (side 329). Et relevant spørsmål vil også være om denne ordningen er dynamisk og fleksibel nok til å kunne skreddersy oppfølging for den enkelte bruker. Det vurderes også som problematisk å forbeholde «opplæring» til forhåndsgodkjente bedrifter.

Det er behov for økt kompetanse, forskning og evaluering av effekten av de virkemidler og tiltak NAV benytter i oppfølgingsarbeidet. Modell 2 anerkjenner og tillegger internasjonal forskning på arbeids- og velferdsområdet betydelig vekt i motsetning til modell 1 som mener at denne ikke har overføringsverdi til norske forhold. Det er ikke noe som tyder på at funn fra forskning i andre land ikke kan være overførbare til Norge slik vi ser det, og vi anser forskning som en viktig faktor i forbedringen av arbeidsrettede tiltak, jfr modell 2, og i kompetanseutviklingen generelt. For å kunne yte arbeidsrettet brukeroppløping av høy kvalitet og sikre kvalitet i tjenestene er det en forutsetning at nødvendig og tilstrekkelig kompetanse / profesjonalisering er sikret, både hos NAV og i arbeidsmarkedsbedriftene. En styrking av relevant kompetanse vil i denne sammenheng være nødvendig.

Vi vil også bemerke det som vi vurderer som to begrensninger i utredningen. Det gjelder sammensetning av arbeidsutvalget som har arbeidet frem NOU 2012:6, hvor NAV har kun hatt én person med. Og, at utredningen begrenser seg til å utelukkende se på skjermet sektor. Helheten i forhold til alle arbeidsrettede tiltak NAV disponerer har ikke blitt utredet / vurdert.

Sammenfatning

På bakgrunn av ovennevnte anses modell 2 i NOU 2012:6 som den mest hensiktsmessige. Denne modellen vurderes på den mest helhetlige måten å tematisere utfordringene knyttet til de arbeidsrettede tiltakene i skjermede virksomheter. Modellen fokuserer på behovet for grunnleggende metodisk og faglig utvikling, forskning, samt endringer knyttet til organisatoriske modeller og rammebetingelser. Modellen vurderes også i størst grad å ta inn over seg grunnleggende endringer knyttet til arbeidsmarkedet, behovene hos brukerne og velferdspolitiske målsetninger.

Modell 2 er også den som kan vurderes å ha flest usikkerhetsmomenter, i og med at den i størst grad åpner for mer radikale endringer innen arbeidsområdet, mht. faglighet, metodikk og organiseringsformer. Erfaringer tilsier - etter vårt syn - et stort behov for omfattende endringer. Alle de tre modellene går inn for økt forskningsinnsats, faglig og metodisk utvikling og restrukturering av tiltaksporteføljen. De skjermede virksomhetene påberoper seg allerede å ha implementert en omstilling mht. faglige og metodiske tilnærminger, og tildels lenge å ha fokusert på en orientering mot ordinært arbeidsliv. Vi vurderer imidlertid at resultatene lar vente på seg og på ingen måte er tilfredsstillende jf. også innledning ovenfor. I et helhetsbilde gjelder utfordringene imidlertid i like stor grad NAV mht. manglende fokus på og implementering av faglig og metodisk utvikling, manglende fokus på og støtte for evaluering, samt organisatoriske utfordringer.

Modell 1 anses å være en videreføring av status quo og må frarådes. Modell 1 oppfatter vi som lite egnet. Det er vanskelig å se at den gir de nødvendige incitamentene for endring av tiltakene, og heller en vridning mot et ytelsesfokus fremfor et individuelt tilpasset fokus med mål om flere i ordinært arbeid. Samtidig må det også understrekes at det både er uvanlig og

lite anbefalt at en organisasjon/bedrift skulle «outsource» en av sine kjerneoppgaver. Dette har vært praksis i lang tid og vil fortsette om man skulle etterstrebe modell 1. Dermed står vi igjen med at valget bør være modell 2 med elementer fra modell 3.

Modell 3 inneholder noen begrensninger mht. binding av opplæring til forhåndsgodkjente bedrifter og hertil hørende problematiske begrensninger mht. offentlig eierskap for å unngå EU regelverkets begrensninger mht. statsstøtte, men kan for øvrig representere interessante perspektiver. Vi anbefaler imidlertid at dette heller implementeres under modell 2, som vurderes uansett å kunne åpne for tilsvarende modeller, uten disse begrensningene.

Vi vil til slutt gjenta begrensninger mht. deltagere i utredningen og mandat, samt muligheter til å trekke inn i analysen andre eksterne aktører og virkemidler/tiltak som allerede implementeres av velferdsforvaltningen. Dette er tiltak som allerede er konkurranseutsatte etter forskrift om offentlige anskaffelser, og hvor de skjermede bedriftene svært ofte blir utkonkurrert innen områder hvor de påberoper seg kjernekompetanse.

Akademikerne i Arbeids- og velferdsetaten er også positive til at etaten selv skal gjøre mer avklarings- og oppfølgingsarbeid. Dette vil forutsette at ansatte i NAV med oppfølgingsansvar må få økt kompetanse på arbeidsmetoden som kreves for å kunne jobbe etter SE/IPS-metodikken. Det vil også forutsette en omfordeling av ressurser fra skjernet sektor til NAV, samtidig med tettere oppfølging av bruker. Dette vil kunne bidra til at arbeids- og velferdspolitiske mål nås og at NAV kan mestre sitt samfunnsoppdrag, der hovedfokus er flere i arbeid og aktivitet.

Med vennlig hilsen
Akademikerne i Arbeids- og velferdsetaten

Frode Svartvatn
leder

Stein-Arne Hammersland
nestleder