



// NOTAT

Til: Arbeidsdepartementet
Fra: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Dato: 26. juni 2012

NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak - Høringsuttalelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Akersgata 64-68 //
Tel: 21 07 00 00 // Fax: 21 07 00 01

www.nav.no //

Innholdsfortegnelse

Sammendrag av Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger	3
Prinsipper for innretting av arbeidsrettede tiltak i årene som kommer	3
Konsekvenser for innrettingen av arbeidsrettede tiltak	4
Arbeids- og velferdsetatens rolle	4
Åpne for flere aktører	5
Forenkling av regelverket og strukturen for arbeidsrettede tiltak	5
Kvalitet i arbeidsrettede tiltak	5
Tiltak med tidsubestemt varighet	6
Satsing på forskning og kompetanseutvikling	6
Samarbeid med helsemyndighetene	6
1. Arbeidsrettede tiltak	7
2. Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for attføringsarbeidet og ulike aktørers rolle.....	8
2.1 Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena i attføringsarbeidet.....	9
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering	10
Utplassering i ordinært arbeidsliv – for hvem og når i tiltaksløpet?.....	11
Behovet for individuelt tilpassede arbeidsoppgaver	14
Hvordan bidra til at flere arbeidsgivere åpner dørene?	15
Hvordan vri tiltaksinnsatsen?	17
Oppsummering	18
2.2 Arbeids- og velferdsetatens rolle i avklarings- og oppfølgingsarbeidet	19
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	19
Partnerskapet i NAV	20
Kjøp av avklaring og oppfølging som arbeidsrettede tiltak	22
Oppsummering.....	24
2.3 Legge til rette for et bredt spekter av kompetente aktører.....	26
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	26
Utfordringer i dagens modell.....	27
Ny innretting av tiltakene vil kreve annen kompetanse.....	28
Oppsummering.....	29
3. Innretting av arbeidsrettede tiltak – behov for forenkling og sammenslåing	30
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	30
Tiltaksforenkling – ulike tilnærminger	31
Bredt innrettede arbeidsrettede tiltak	32
Ventetid før og mellom tiltak – andre tilnærminger.....	35
Oppsummering.....	36

4. Kvalitet i arbeidsrettede tiltak.....	37
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	38
Kvalitet i arbeidsrettede tiltak	38
Hva har betydning for god kvalitet?.....	40
Hvordan måle kvalitet?.....	41
Oppsummering.....	42
5. Arbeidsrettede tiltak med tidsubestemt varighet.....	42
5.1 Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.....	42
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	43
5.2 Varig tilrettelagt arbeid	44
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	45
Kombinasjon av arbeid i skjermede og ordinære virksomheter	45
Oppsummering.....	46
5.3 Behov for en ny og samlet vurdering av de tidsubestemte tiltakene.....	46
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	47
6. Andre merknader til utvalgets innstilling.....	47
6.1 Satsing på forskning.....	47
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	47
Effekter av arbeidsrettede tiltak	47
Arbeidsrettet oppfølging av brukere.....	48
Oppsummering.....	49
6.2 Satsing på kompetanseutvikling.....	49
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	50
6.3 Koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsemyndighetene	50
Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering.....	50

Sammendrag av Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger

Integrering i ordinært arbeidsliv er det fremste målet i arbeidsmarkedspolitikken. Ordinært arbeidsliv må i økende grad benyttes som arena for arbeidsrettet bistand for personer med nedsatt arbeidsevne.

Prognoser for utviklingen på arbeidsmarkedet viser et økende behov for arbeidskraft i årene som kommer, også på lenger sikt. Personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet vil derfor utgjøre en viktig arbeidskraftreserve i årene som kommer. Arbeidsrettede tiltak, og økt bruk av arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, vil kunne bidra til å mobilisere arbeidskraft. Bruk av skjermede omgivelser der dette ikke er strengt nødvendig, kan bidra til at arbeidskraft stenges ute fra ordinært arbeidsliv i perioder med stor etterspørsel og lav ledighet. Bruk av ordinært arbeidsliv som arena bør i større grad sees som både et virkemiddel i, og et mål for, den arbeidsrettede bistanden.

Prinsipper for innretting av arbeidsrettede tiltak i årene som kommer

Følgende prinsipper bør ligge til grunn for innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene i fremtiden:

- Ordinært arbeidsliv bør i størst mulig grad, og i større grad enn i dag, være arena for utføring. Ordinært arbeidsliv bør sees som et virkemiddel i og ikke bare et mål for arbeidsrettet bistand. Dette innebærer en vridning av tiltaksinnsatsen mot tiltak som bygger opp under denne målsettingen.
- Virkemidler som kan bidra til å bygge ned barrierer mot inkludering i ordinært arbeidsliv, og som kan redusere arbeidsgiveres risiko ved ansettelse av utsatte grupper på arbeidsmarkedet, bør vektlegges.
- Arbeidsrettede tiltak skal tildeles på bakgrunn av brukernes individuelle behov
- Regelverket for de arbeidsrettede tiltakene må utformes på en mest mulig enkel måte, tiltak med stor grad av overlappende innhold bør slås sammen. Innretting og utforming av de arbeidsrettede tiltakene må utformes på en måte som i størst mulig grad bidrar til å redusere uønsket ventetid for brukerne.
- Det bør legges til rette for et bredest mulig spekter av tiltaksarrangører. Et bredest mulig spekter av tilbydere vil kunne gi et mer differensiert tilbud til brukerne, noe som vil legge bedre til rette for individuell tilpasning, og økt innovasjon og tiltaksutvikling.
- Innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene må bygge på evidensbasert kunnskap om hvilken innretting som gir best effekt i forhold til integrering i ordinært arbeidsliv.
- Personer med varig behov for tilrettelagt arbeid i skjermede bedriftsmiljøer og tett oppfølging av særskilt kvalifisert personale må ha mulighet for et varig arbeidstilbud uten krav om overgang til ordinært lønnet arbeid.
- Offentlige tilskuddsordninger for å understøtte et mer inkluderende arbeidsliv må ikke virke konkurransevridende.

Av de foreslåtte alternative modellene i utvalgets innstilling er hovedlinjene i modell 2 i størst grad i samsvar med Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger.

Konsekvenser for innretningen av arbeidsrettede tiltak

Målsettingen om å i økende grad ta ordinært arbeidsliv i bruk som arena for arbeidsrettet bistand, må komme til uttrykk gjennom konkrete endringer i innretningen og sammensetning av de arbeidsrettede tiltakene, de metodiske tilnærmingene i dette arbeidet og hvilke aktører som skal slippes til. Innretningen av de arbeidsrettede virkemidlene må også gjenspeile tanken om at alle har ressurser og noe å bidra med i arbeidslivet – og at alle som kan skal få mulighet til å ta aktivt del i samfunnet gjennom å være i jobb.

De arbeidsrettede tiltakene må fornyes og innrettes slik at ordinært arbeidsliv blir *førstevalg* og *hovedarena* i attføringsarbeidet. Brukerne må så tidlig som mulig i oppfølgingsløpet få mulighet til å bli inkludert i og være en del av ordinært arbeidsliv. Forskning og erfaring viser at en langt større andel personer med nedsatt arbeidsevne kan nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv på et tidligere tidspunkt i tiltaksløpet.

Oppfølgingsfunksjonen knyttet til integrering i ordinært arbeidsliv må vektlegges og videreutvikles som et sentralt virkemiddel i denne strategien, og kombineres med andre aktuelle virkemidler i inkluderingsarbeidet. Erfaring viser at det er nødvendig med hensiktsmessig oppfølging av brukere ved behov også etter ansettelse. Det er behov for arbeidsrettede tiltak som legger til rette for rask utplassering i ordinært arbeid, og som gir rom for koordinert oppfølging og støtte som er individuelt tilpasset de utfordringene og behovene brukeren har.

Det vil imidlertid fortsatt være en andel av NAVs brukere som vil kunne ha behov for tilbud av mer arbeidsforberedende karakter. Noen har såpass omfattende og sammensatte problemer at de ikke vil kunne nyttiggjøre seg rask utplassering i ordinært arbeidsliv. Etter direktoratets oppfatning er behovet for denne typen avklaring/trening av klart mindre omfang enn det dagens tiltakssammensetning tilsier. Et tilbud i skjermede omgivelser bør organiseres slik at det ivaretar de ulike behov for bistand brukerne måtte ha – det være seg helserelaterte problemer, motivasjon, livsstil, lese- og skrivevansker osv. Treningsarenaene bør være individuelt tilpasset den enkelte brukers behov, nært ordinært arbeidsliv og være av midlertidig karakter. Det er avgjørende at tilbudet legger til rette for utvikling og overgang til ordinært arbeidsliv. En slik innretning vil innebære at bedrifter med en ensidig produksjonsarena vil ha behov for omfattende omstilling og kompetanseløft.

Arbeids- og velferdsetatens rolle

Avklaring og oppfølging av brukere er kjerneoppgaver i NAV. NAV bør derfor i større grad ivareta avklaring og oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne selv. Dette henger sammen med økte forventninger til hva man skal kunne tilby av tjenester, det vil si kjerneoppgaver i NAV, og gevinster knyttet til å produsere disse tjenestene selv. Dette er også

viktig for partnerskapet mellom stat og kommune i NAV. NAV har en nøkkelrolle med hensyn til kjennskap til bruker, og har et bredt spekter av virkemidler til rådighet for å dekke brukernes behov. Utvikling av felles avklarings- og oppfølgingsmetodikk er sentralt for utviklingen av partnerskapet mellom stat og kommune i NAV.

Åpne for flere aktører

Økt bruk av ordinært arbeidsliv fører til en tilsvarende reduksjon i behov for skjermede omgivelser. Dette forholdet medfører behov for økt kompetanse i forhold til inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet. Det bør derfor åpnes for flere aktører med relevant kompetanse på dette feltet. Dagens forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet, vil være sentrale aktører i dette markedet forutsatt at de har hensiktsmessig kompetanse.

Det vil fremdeles være en gruppe personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatt problematikk som vil ha behov for trening før utplassering i ordinært arbeidsliv. Det må vurderes om det er hensiktsmessig med et bredere spekter av tilbydere for dette tiltaket/disse tiltakene.

Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet er et tiltak hvor det er et selvstendig poeng at tiltaket gjennomføres i skjermede omgivelser. På bakgrunn av dette er det etter direktoratets vurdering hensiktsmessig å beholde dagens anskaffelsesform med tilhørende formalkrav til tiltaksarrangør for dette tiltaket.

Forenkling av regelverket og strukturen for arbeidsrettede tiltak

Det er behov for en forenkling av regelverket og strukturen på de arbeidsrettede tiltakene. Forenklingsarbeidet må bygge opp under ønsket innretting av de arbeidsrettede tiltakene.

Det er mange utfordringer knyttet til bredt innrettede tiltak, slik deler av utvalget foreslår i modell 1. Utfordringene som er bakgrunnen for dette forslaget bør søkes løst på andre måter. Det er behov for en analyse og avklaring av ønsket innretting for de arbeidsrettede tiltakene og hvilke tjenester/funksjoner som skal kjøpes. En ny struktur for de arbeidsrettede tiltakene må vurderes på bakgrunn av dette. Hvilket prinsipp utformingen av tiltaksstrukturen skal baseres på, må utredes nærmere. Innhold og målsetting for de ulike tiltaksvariantene bør imidlertid være tydelig utformet, men samtidig bør det vurderes om innholdet i tiltakene kan være noe bredere enn i dag.

Kvalitet i arbeidsrettede tiltak

Det bør iverksettes et utviklingsprosjekt knyttet til kvalitet i arbeidsrettede tiltak, med forslag til konkrete tiltak for hvordan kvaliteten kan forbedres på dette området. Et område hvor det er behov snarlig iverksettelse av et utredningsarbeid, er knyttet til måling av resultatoppnåelse av de ulike arbeidsrettede tiltakene generelt, men spesielt tiltakene forbeholdt skjermet virksomhet. Utvikling av et sett definisjoner på resultatoppnåelse og oppfølging av resultatene på nasjonalt nivå bør prioriteres.

Tiltak med tidsubestemt varighet

Tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift bør fases ut. Det øvrige tiltaksapparatet vil kunne ivareta brukernes behov, særlig gjennom tidsubestemt lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid. Samtidig er det viktig at tilbudet opprettholdes for de brukerne som deltar i dette tiltaket i dag. En utfasing vil derved best kunne skje ved at ingen nye deltakere tas inn i tiltaket.

Det bør iverksettes en bred vurdering av utvalgets forslag til endringer i tiltaket varig tilrettelagt arbeid på kort sikt, og en ny og samlet vurdering av arbeidsrettede tiltak uten varighetsbegrensning i lys av uførepensjonsreformen på noe lenger sikt.

Satsing på forskning og kompetanseutvikling

Det er et stort behov for en satsing på forskning på arbeidsrettede tiltak. Det er to områder som peker seg ut som særlig viktige med en forsterket satsing på forsøksvirksomhet og forskning på kort sikt. Et av disse områdene er å få bedre kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak. Det andre området er arbeidsrettet oppfølging av brukere, da dette er en viktig del av en satsing på å bruke det ordinære arbeidslivet i større grad som arena for arbeidsrettet bistand.

En vridning av tiltaksinnsatsen mot mer bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv forutsetter økt kompetanse i forhold til inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Arbeidsrettet oppfølging av brukere er sentralt for å kunne bistå personer med nedsatt arbeidsevne inn i ordinært arbeidsliv. Det bør utredes nærmere hvordan nødvendig kompetanse kan utvikles og tilføres aktuelle tjenesteprodusenter.

Samarbeid med helsemyndighetene

Det bør iverksettes en helhetlig gjennomgang og vurdering av samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene.

1. Arbeidsrettede tiltak

Integrering i ordinært arbeidsliv er det fremste målet i arbeidsmarkedspolitikken. De arbeidsrettede tiltakene er viktige virkemidler for å nå denne målsettingen. Tiltakene kan omfatte blant annet avklaring av den enkeltes arbeidsevne, arbeidstrening, kvalifisering, oppfølging, opplæring og lønnstilskudd. Brukerne har ulike utfordringer og bistandsbehov i forhold til integrering i ordinært arbeidsliv.

Formålet med arbeidsrettede tiltak er å bidra til å:

- gi deltakerne kvalifikasjoner det er behov for i arbeidslivet
- motivere og bistå deltakere til å søke etter arbeid
- bistå personer med nedsatt arbeidsevne slik at de kommer over i tilpassede jobber
- minske arbeidsgivers usikkerhet i forbindelse med ansettelse
- hindre at personer faller permanent ut av arbeidslivet
- bidra til at personer beholder arbeidet

I Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det foreslått å gjøre tilbudet om arbeidsrettet bistand uavhengig av hvilken målgruppe man tilhører og uavhengig av hvilken inntektssikring man har rett til. Meldingen varslet behov for mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene kan benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid. Stortinget har i sin behandling av meldingen sluttet seg til regjeringens forslag, jf Inst.S.nr.148 (2006-2007).

Som en oppfølging av dette ble regelverket for arbeidsrettede tiltak endret 1. januar 2009. Endringene medførte i noen grad en forenkling som bidro til et mer fleksibelt regelverk. Enkelte tiltak gikk fra å være overslagsbevilgning i folketrygdloven til å bli rammefinansiert i arbeidsmarkedsloven, og andre tiltak for ulike målgrupper ble slått sammen.

Arbeidsrettede tiltak anskaffes i dag på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører, gjennom anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser eller som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner.

Det pekes ofte på to ulike tilnærminger til hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for innretningen av arbeidsrettede tiltak; «train and place» og «place and train». «Train and place», som kan kalles kvalifiseringsstrategien, begrunnes til dels i at deltakere har behov for forberedelse til arbeidslivet gjennom tiltak i skjermede omgivelser før utplassering eller overgang til arbeid i ordinært arbeidsliv. «Place and train» vektlegger løsninger i ordinært arbeidsliv så tidlig som mulig, i form av tilskudd til arbeidsgivere kombinert med nødvendig og kvalitativt god oppfølging av bruker og arbeidsgiver. I denne tilnærmingen ansees ordinært arbeidsliv både som mål og virkemiddel.

I Norge har det i innretningen av arbeidsrettede tiltak tradisjonelt blitt lagt vekt på kvalifisering av personer med nedsatt arbeidsevne gjennom tiltak i skjermet virksomhet og utdanning før utplassering i ordinært arbeidsliv. Dette har i noen grad blitt kombinert med lønns subsidiering.

2. Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for attføringsarbeidet og ulike aktørers rolle

Utvalget anbefaler at det ordinære arbeidslivet i større grad benyttes som arena for arbeidsrettet bistand for personer med nedsatt arbeidsevne.

Samtidig er det uenighet knyttet til flere sentrale dimensjoner på feltet:

- I hvilken grad det er ønskelig og mulig å øke bruken av ordinære virksomheter som arena for den arbeidsrettede bistanden, og hvordan forholdet skal være mellom tradisjonell kvalifisering utenfor arbeidslivet og bruk av ordinære virksomheter som arena. Det er ulike oppfatninger om hvilke brukere som kan nyttiggjøre seg utplassering i ordinært arbeidsliv og når dette er hensiktsmessig i tiltaksløpet, samt i hvilken utstrekning det er realistisk å finne arbeidsgivere som er villig til å åpne dørene for personer med nedsatt arbeidsevne.
- I hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten selv skal produsere tjenester for de brukergruppene som i dag er i tiltak i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter (skjermede virksomheter). Deler av utvalget mener at Arbeids- og velferdsetaten bør utvikle sin rolle som bestiller av arbeidsrettede tiltak og oppfølger av tiltaksarrangør, mens andre deler av utvalget mener at det må legges til rette for at etaten i større grad skal produsere avklarings- og oppfølgingstjenester selv.
- Om det skal åpnes for andre aktører enn forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter når det gjelder oppfølging inn mot ordinært arbeidsliv. Deler av utvalget legger til grunn en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor, mens andre deler av utvalget i større grad vil åpne for andre kompetente aktører i dette markedet.

Uenigheten gjenspeiles i de tre ulike modellene utvalget foreslår for innretningen av arbeidsrettede tiltak i fremtiden.

2.1 Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena i attføringsarbeidet

Utvalget anbefaler at ordinært arbeidsliv i økt grad skal benyttes som arena i den arbeidsrettede bistanden for personer med nedsatt arbeidsevne. Anbefalingen er i samsvar med forskningsfunn som indikerer at arbeidsrettede tiltak hvor bruker er utplassert i ordinært arbeidsliv har vist gode resultater.¹

Som beskrevet over, er det imidlertid uenighet i utvalget om hvordan forholdet skal være mellom tradisjonell kvalifisering og bruk av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettet bistand. Noen utvalgsmedlemmer vil i langt større grad satse på arbeidsrettede tiltak som finner sted i ordinære virksomheter kombinert med tett oppfølging av brukeren. Andre medlemmer ønsker også mer bruk av ordinære virksomheter som arena, men ser i større grad dette som et av flere virkemidler i forlengelsen av tradisjonell kvalifisering utenfor ordinært arbeidsliv. Det er også uenighet om i hvilket omfang det er realistisk at arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv er villig til åpne dørene for personer med nedsatt arbeidsevne.

Synspunkter på når i et tiltaksløp, og for hvilke grupper, utplassering i ordinært arbeidsliv er hensiktsmessig, er et sentralt skille i utvalget.

Noen av utvalgsmedlemmene anbefaler å videreutvikle dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for brukere med sammensatte bistandsbehov. Det legges til grunn at brukernes utfordringer ikke bare gjelder sykdom, lyte eller skade som hindrer arbeidsdeltakelse, men at disse brukerne sliter med å mestre sitt liv i en bredere forstand (boforhold, økonomi, avbrutt skolegang, manglende basiskunnskaper, språk, rus, mangel på selvtillit og sosiale og psykiske problemer). Ordinært arbeidsliv skal også tas i bruk for disse brukerne i økt grad, men det understrekes at dette ikke alltid er hensiktsmessig, særlig ikke i en tidlig fase av tiltakene. Når det er aktuelt med utplassering i ordinært arbeidsliv skal dette gjøres innen rammene av de arbeidsrettede tiltakene som er forbeholdt skjermet virksomhet.

Andre deler av utvalget ser derimot det ordinære arbeidslivet ikke bare som målsettingen for, men også som det viktigste virkemiddelet, i den arbeidsrettede bistanden som gis til personer med nedsatt arbeidsevne. Det legges også til grunn at langt de fleste, det vil si langt flere enn i dag, med nedsatt arbeidsevne i mye større grad skal få mulighet til trening og opplæring i det ordinære arbeidsmarkedet. Det legges vekt på tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv i kombinasjon med hensiktsmessig oppfølging og andre virkemidler som kan redusere arbeidsgivers risiko. I denne modellen legges det til grunn at arbeidsinkludering skal være førstevalg der man legger opp til at trening og læring skjer tettest mulig opp til, og helst innenfor, ordinært arbeidsliv.

¹ Proba Samfunnsanalyse (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02. Se også forskning gjengitt i kapittel 12 i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets anbefaling om at man i økt grad skal benytte det ordinære arbeidslivet som arena for arbeidsrettet bistand.

Prognoser for utviklingen på arbeidsmarkedet viser et økende behov for arbeidskraft i årene som kommer, også på lenger sikt. Arbeidsinnvandring bidrar til å dekke behovet for arbeidskraft i dag. I årene som kommer vil store kull gå av med alderspensjon, og andelen av befolkningen som er yrkesaktive vil trolig gå ned. Personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet utgjør derfor en viktig arbeidskraftreserve. Arbeidsrettede tiltak, og økt bruk av arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, vil kunne bidra til å mobilisere arbeidskraft. Et stramt arbeidsmarked legger til rette for at flere kan inkluderes i ordinært arbeidsliv. Bruk av skjermede omgivelser der dette ikke er strengt nødvendig, kan bidra til at arbeidskraft stenges ute fra ordinært arbeidsliv i perioder med stor etterspørsel og lav ledighet. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering, må innretningen og bruk av arbeidsrettede tiltak være i samsvar med dette behovet.

I utvalgets innstilling gis det en gjennomgang av internasjonale og enkelte norske studier som analyserer virkninger av ulike arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. En av konklusjonene er at denne gjennomgangen kan tyde på gode effekter av tiltak der man følger opp personer med nedsatt arbeidsevne i ordinære virksomheter. Dette gjelder særlig for personer med psykiske problemer, en diagnosegruppe som er i vekst. Selv om forskningsmiljøet som har utarbeidet litteraturstudien presiserer at det ikke er grunnlag for å dra sikre konklusjoner av denne gjennomgangen, anbefaler de likevel derfor at man normalt bør velge tiltak i ordinære, og ikke skjermede virksomheter, dersom målet er ordinært arbeid. Det finnes også annen internasjonal forskning som trekker i samme retning.²

Det er knyttet flere utfordringer til måling av effekt av arbeidsrettede tiltak. Dette handler både om at ulike metoder benyttes for å måle effekter, at seleksjon av brukere til tiltakene er ulik, at tiltakene kan ha ulike målsettinger på kort sikt, og at det konkrete innholdet i de enkelte tiltakene innenfor samme tiltaksvariant varierer. Studier av registerdata med opprettelse av kontrollgrupper er en mulig vei å gå for å finne effekter av ulike typer tiltak. Her vil det imidlertid være en del uobserverbare kjennetegn ved deltakerne som inngår i undersøkelsen det ikke vil være mulig å kontrollere for.

Ideelt sett burde forsøk for å finne effekter av arbeidsrettede tiltak være designet som randomiserte forsøk, da dette eliminerer seleksjonsproblematikken. Det er svært begrenset erfaring med gjennomføring av randomiserte forsøk på tiltaksområdet i Norge.

² Proba Samfunnsanalyse (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02, side 3.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering må imidlertid de foreliggende indikasjonene på at bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettet bistand for personer med nedsatt arbeidsevne gir gode resultater, få konsekvenser for innrettingen av og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltakene.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv forutsetter at det satses på et fleksibelt tilbud om oppfølging som kan kombineres med andre virkemidler som kan bidra til å redusere opplevd arbeidsgiverisiko.

Under diskuteres noen forhold som har betydning for økt bruk av ordinært arbeidsliv i forbindelse med arbeidsrettede tiltak; i hvilken grad tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv er mulig, behovet for individuelt tilpassede arbeidsoppgaver, og hvilke virkemidler som kan bidra til at arbeidsgivere åpner dørene.

Utplassering i ordinært arbeidsliv - for hvem og når i tiltaksløpet?

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør det legges til grunn at personer med nedsatt arbeidsevne er motiverte for deltakelse i ordinært arbeidsliv, at de har en arbeidsevne som kan brukes og utvikles – og at de derfor i langt større grad skal få muligheter til trening og opplæring på den ordinære arbeidsarenaen.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv bør også vektlegge en tilnærming som tar utgangspunkt i at hovedutfordringen som oftest ikke ligger «inne i» brukeren selv, men i samspillet med arbeidsplass, arbeidsliv og arbeidsgiver. På samme måte som i arbeidsevnevurderingene i NAV, må funksjonsproblemer sees som et forhold mellom person og omgivelser (arbeidsoppgaver, arbeidsplass, jobbkrav) – og ikke som karakteristika ved personen. Videre må det fokuseres på brukernes potensialer og utviklingsmuligheter; på det vedkommende kan og har interesse for, fremfor det han eller hun ikke kan. Bistanden som gis må være individuell og skreddersys for den enkelte. Dette gjelder også aktuelle arbeidsoppgaver.

Målsettingen om flere inn i ordinært arbeidsliv må få konsekvenser for hvordan tiltakene innrettes og settes sammen, og hvilke faglige/metodiske tilnærminger som benyttes. Økt bruk av ordinært arbeidsliv fordrer at det legges mer vekt både på oppfølgingsressurser og oppfølgingskompetanse enn i dag.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør tiltak i ordinært arbeidsliv være et førstevalg, og tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv kan i større grad brukes for personer med nedsatt arbeidsevne som i dag henvises til tiltak forbeholdt skjermet sektor. Ordinært arbeidsliv bør i større grad også være det viktigste virkemiddelet, ikke bare målet.

NAV erfarer at tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv, hvor en samtidig bygger gode relasjoner og tett, avtalefestet oppfølging av deltaker og arbeidsgiver, gir gode resultater i form av overgang til ordinært arbeid. Kvalifisering bør i størst mulig grad skje med

utgangspunkt i brukers behov opp mot et reelt arbeidsforhold i det ordinære arbeidslivet. Oppfølging på arbeidsplassen og arbeidsgiverstøtte er en forutsetning for etablering av varige løsninger.

Tiltaksdeltakere i ordinært arbeidsliv vil i større grad bli sett på som ordinære arbeidstakere og unngå stigmatisering som «bruker» - både i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Erfaring viser også at arbeid i ordinære bedrifter gir større mening for brukerne og større motivasjon for å møte opp og delta. Det er vanskelig å motivere personer til å utføre oppgaver som oppleves som lite realistiske i forhold til ordinært arbeidsliv. Dette er spesielt uheldig for dropout-elever fra videregående skole, fordi det tilsvarer den negative erfaringen de har med seg fra skolen.

Deler av utvalget mener at det er en gruppe personer med nedsatt arbeidsevne med sammensatt problematikk som har behov for arbeidstrening i skjermede omgivelser i en periode før utplassering i ordinært arbeidsliv er aktuelt. Det er etter direktoratets oppfatning uklart om det her er snakk om gruppen personer med nedsatt arbeidsevne som helhet eller en del av denne gruppen. Hvor stor andel det eventuelt er lagt til grunn at gruppen med sammensatte bistandsbehov i så tilfelle utgjør, er også uklart.

Erfaringer fra Strategiplanen for arbeid og psykisk helse og kvalifiseringsprogrammet er viktige innspill i diskusjonen om hvilke brukere som kan nyttiggjøre seg utplassering i ordinært arbeidsliv på et tidlig stadium i tiltaksløpet. Store deler av målgruppene for disse to satsingene har sammensatt problematikk knyttet til integrering i det ordinære arbeidsmarkedet. Erfaringer fra begge satsinger viser at personer med sammensatt problematikk kan lykkes i ordinært arbeidsliv med hensiktsmessig oppfølging i kombinasjon med andre aktuelle virkemidler. Dette understøtter behovet for økt bruk av ordinære arbeidsplasser.

At ordinært arbeidsliv bør være et virkemiddel i den arbeidsrettede bistanden, støttes av Arbeidsforskningsinstituttet, som har hatt ansvaret for følgeevaluering av kvalifiseringsprogrammet (KVP). I evalueringsrapporten står det blant annet³:

«Det er godt dokumentert at integrerte tilnærminger, hvor kvalifisering og trening skjer på ordinære arbeidsplasser, har bedre resultater enn de mer gradvise tilnærmingene for arbeidssøkere med store og sammensatte bistandsbehov. Forskningen har vist gode resultater med integrerte tilnærminger hvor man raskt kommer ut på vanlige arbeidsplasser. I startfasen fikk KVP et større fokus på «aktivitet», «livskvalitet» og brukernes behov for struktur i hverdagen enn på samarbeid med næringslivet og fokus på praksis og jobbsøking i ordinært arbeid.

³ *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet, Sluttrapport*; Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik, AFI-rapport 4/2011.

Arbeidsmarkedsorienteringen økte etter hvert i KVP, men den integrerte tilnærmingen står fortsatt relativt svakt og «opprustningstilnærmingen» er det dominerende perspektivet. Poenget er ikke at man skal bruke mindre tid, men at man bør flytte tidsbruken ut i virksomhetene, slik at tilrettelegging og individuell oppfølging i det ordinære arbeidslivet blir en del av den sosialfaglige innsatsen. Når helhetlig tilnærming omfatter tett individuell oppfølging til og i arbeid, utdanning, fritid og hjem, burde sjansen være stor for at flere i KVPs målgruppe kommer i arbeid.»

I evalueringen av kvalifiseringsprogrammet, synes direkte utplassering i arbeidslivet med støttetiltak, å ha god virkning. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og oppfølging i NAV er de to typene arbeidsrettet bistand som ble vurdert som best egnede tiltak i kvalifiseringsprogrammet. Ofte sto NAV-kontoret selv ansvarlig for oppfølgingen i perioden med arbeidspraksis. Tiltaksarrangører som var involvert opplevde at NAV-veileder gjennom kvalifiseringsprogrammet var tettere i både oppfølgingen av bruker og tiltaket sammenlignet med andre ordninger, samt at man ofte hadde andre støttetjenester i tillegg til tiltaksleverandøren. Evalueringen påpekte også behov for videre støttetjenester etter at brukeren er etablert i et arbeidsforhold for å sikre langsiktig forankring i arbeidslivet. (Arbeidsforskningsinstituttet 2011)

Også erfaringer fra Tiltaksforsøket (forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004)⁴ understøtter dette synspunktet. Høgskolen skriver følgende i sin rapport:

«Det er likevel grunn til å tro at den høye andelen som kom i arbeid i noen prosjekt (for eksempel Nedre Eiker) har sammenheng med at en her la stor vekt på både utplassering i ordinært arbeidsliv, og på tett oppfølging av deltakerne mens de var i arbeid».

For deltakere i kvalifiseringsprogrammet rapporteres det om behov for kvalifisering og behandling før det er hensiktsmessig med utplassering i ordinært arbeidsliv. Dette knyttes særlig opp mot behov for lavterskeltilbud som kan gi opplæring i grunnleggende ferdigheter, som det å klare å stå opp for å gå på jobb og kunnskap om hvordan arbeidslivet fungerer, og problematikk knyttet til rus og psykiske problemer. Samtidig tyder erfaringskunnskap på at integrerte tjenester der innsats på flere områder skjer samtidig kan gi bedre effekt enn kjeding av tiltak. Utprøving i ordinært arbeidsliv kan dermed også benyttes overfor mennesker som står relativt langt fra arbeidslivet hvis de som skal følge opp deltaker har tilgang på nødvendig kompetanse.

⁴ *Tiltaksforsøket: Mot en inkluderende arbeidslinje?*, Ivar Lødemel og Asbjørn Johannesen (red). HiO-rapport 2005 nr. 1.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv har også en god faglig og verdibasert forankring der man imøtekommer alle mennesker med potensial og utviklingsmuligheter ved å ta utgangspunkt i arbeidsevnen. Dette gir et godt grunnlag for motivering og myndiggjøring der bruker involveres inn i sin egen endringsprosess. Denne tilnærmingen har en god faglig forankring også innenfor tradisjonene på det sosialfaglige området.

Forskning og erfaring viser at en langt større andel personer med nedsatt arbeidsevne kan nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv på et tidligere tidspunkt i tiltaksløpet. Det vil imidlertid fortsatt være en andel av NAVs brukere som vil kunne ha behov for tilbud av mer arbeidsforberedende karakter. Noen har såpass omfattende og sammensatte problemer at de ikke vil kunne nyttiggjøre seg en kvalifisering i ordinært arbeidsliv. Det vil kunne være forhold knyttet til for eksempel helse, livsstil, motivasjon, og struktur på hverdagen, som det er nødvendig å avklare før en utplassering. Dersom dette ikke er tilstrekkelig utredet/avklart på forhånd vil en direkte utplassering, selv med tett oppfølging, kunne gjøre at brukerne opplever nye nederlag, at motivasjonen blir borte og attføringsprosessen tar lengre tid. Det kan videre medføre at bedriftene i ordinært arbeidsliv blir mer skeptiske til å ta inn brukere som kan nyttiggjøre seg en kvalifisering i ordinært arbeidsliv, og dermed bidra til å undergrave en satsning i større skala på ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettet bistand. Etter direktoratets oppfatning er imidlertid behovet for denne typen avklaring/trening av klart mindre omfang enn det dagens tiltakssammensetning tilsier. Tilbudet i skjermede omgivelser bør organiseres slik at det ivaretar de ulike behovene for bistand brukerne måtte ha – det være seg helserelaterte problemer, motivasjon, livsstil, lese- og skrivevansker osv. Treningsarenaene bør være individuelt tilpasset den enkelte brukers behov, nært ordinært arbeidsliv og være av midlertidig karakter. Det er avgjørende at tilbudet legger til rette for utvikling og overgang til ordinært arbeidsliv. En slik innretning vil innebære at bedrifter med en ensidig produksjonsarena vil ha behov for omfattende omstilling og kompetanseløft.

Behovet for individuelt tilpassede arbeidsoppgaver

Noe av bakgrunnen for endringene i regelverket for arbeidsrettede tiltak i 2009, var et ønske om å legge til rette for en mer individuelt tilpasset tiltaksbruk. På tross av de iverksatte endringene i tiltaksstrukturen, er det fremdeles utfordringer knyttet til individuell tilpasning av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne som er forbeholdt skjermede virksomheter.

Tiltakene i skjermet virksomhet, med unntak av arbeid med bistand, gjennomføres hovedsaklig i bedriftsmiljøene i den enkelte tiltaksbedrift. Dette er i tråd med innretningen av disse tiltakene i dagens regelverk. Det faktum at disse tiltakene har en slik innretning, og er forbeholdt attføringsbedrifter og vekstbedrifter, hindrer individuell tilpasning av tiltakene med henblikk på valg av attføringsarena og valg/matching av arbeidsoppgaver for den enkelte. Den enkelte attføringsbedrift/vekstbedrift vil ha et begrenset utvalg av arbeidsoppgaver å tilby den enkelte bruker.

En sentral utfordring knyttet til kjøp av tiltaksplasser i skjermet virksomhet, er dermed at gjennomføringen av tiltakene i dag i for stor grad er knyttet opp til produksjonsmiljøet i den enkelte attføringsbedriften/vekstbedriften. Tiltakene skal foregå i reelle bedriftsmiljøer, men dette medfører store utfordringer til å matche relevante arbeidsoppgaver med brukernes interesser. Dette er en systemmessig utfordring, da det ikke er mulig for den enkelte tiltaksbedrift å kunne tilby et bredt nok spekter av ulike arbeidsoppgaver.

Dagens rammer for gjennomføring av tiltak i skjermet sektor kan også medføre at bedriftens produksjon av varer og tjenester ikke er tilstrekkelig markedsrettet. Videre kan rammene medføre at bedriftens produksjon blir viktigere enn primærtjenesten som er å levere attførings- og tiltakstjenester. Tiltaksarrangørene i skjermet sektor har en dobbeltrolle hvor produksjon/opplæring og arbeidstrening i reelle arbeidsmiljø stilles opp mot krav til inntjening. Dette kan medføre at brukernes behov må vike for produksjonskrav, og det kan være tilfeldig hvilke arbeidsoppgaver deltakerne får. Det forekommer at tiltaksarrangøren tilbyr arbeidsoppgaver som ikke er tilpasset dagens arbeidsmarked med det formål å avklare deltagerens behov. Slike arbeidsoppgaver er ikke hensiktsmessige for å styrke eller avklare brukernes arbeidsevne. Man kan også anta at arbeidsoppgaver som avviker sterkt fra den enkelte deltakers interesser ikke har positiv effekt på deltakerens motivasjon for å gjennomføre tiltaket. Fraværet av et differensiert tilbud knyttet til ulike arbeidsoppgaver legger begrensninger i forhold til individuell tilpasning. Det erfares også at enkelte brukere opplever det som stigmatiserende å være i en såkalt "vernet" bedrift, og ikke ønsker å delta på tiltak der.

Å ta i bruk det ordinære arbeidslivet i større grad som attføringsarena, vil gi et større utvalg av aktuelle reelle bedriftsmiljøer og individuelt tilpassede arbeidsoppgaver for brukerne.

Hvordan bidra til at flere arbeidsgivere åpner dørene?

En økt satsing på bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettet bistand for personer med nedsatt arbeidsevne, er avhengig av at arbeidsgivere i det ordinære arbeidslivet åpner dørene og stiller tiltaksplasser til disposisjon. Utvalget er uenige i hvor stort omfang dette er realistisk.

NAV's samfunnsoppdrag er å bidra til et velfungerende arbeidsmarked og sikre høy yrkesdeltakelse. Næringslivet har behov for kvalifisert arbeidskraft. Den demografiske utviklingen tilsier at alle parter har interesse av at det legges til rette for at flest mulig får brukt ressursene sine i arbeidslivet og får mulighet til å være i jobb. En bør gå bort fra en strategi der arbeidsgivere skal «ta imot» personer med nedsatt arbeidsevne basert på sosialt ansvar, til å tilby arbeidsgivere motiverte personer med nedsatt arbeidsevne med kompetanse og interesse for å bidra i arbeidslivet.

I forhold til i hvor stor grad arbeidsgivere synes å være villige til å åpne dørene for å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne, vil direktoratet påpeke at det så langt ikke er

dokumentert at det er store problemer knyttet til å anskaffe midlertidige tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv. I tillegg får mellom 25 000 og 30 000 personer med nedsatt arbeidsevne lønnet arbeid hvert år⁵, noe som viser at det er stor dynamikk i arbeidsmarkedet også for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er før en forsterket innsats for å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved å åpne dørene for denne gruppen. Etter direktoratets vurdering tyder dette på at det vil være mulig å vri tiltaksinnsatsen mot mer bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv. Samtidig handler mye av innsalget av personer med nedsatt arbeidsevne om å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved å ta inn personer i denne gruppen i bedriften. Enkelt sagt kan man si at jo mindre risiko arbeidsgiver opplever – jo større er muligheten til å utplassere i ordinært arbeidsliv.

Virkemidler som kan bidra til å redusere denne risikoen er derfor sentrale i en satsing på økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettet bistand. Erfaring viser at det å skaffe til veie midlertidige tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv ikke er den største utfordringen. Utfordringen ligger imidlertid i det å ivareta og pleie arbeidsgiverne slik at plassene opprettholdes over tid og er slik innrettet at de faktisk vil gjøre en forskjell for brukers tilknytning til arbeidslivet. Erfaringer viser at det er mange grep som kan bidra til å nå dette målet:

- omfattende markedskontakt - gå mer offensivt ut og jobbe aktivt opp mot arbeidsgiverne (nasjonalt, regionalt, lokalt) – formidle NAVs samfunnsoppdrag med positiv innfallsvinkel, og legg vekt på at NAV og arbeidsgivere har felles interesser
- jobbe aktivt med å selge inn brukerne som ressurspersoner som kan bidra positivt inn i arbeidslivet, og gjennom riktig jobbmatch selge inn personer som kan bidra inn i bedriften. Arbeidsgiver må oppleve at det er en styrking av bedriften i form av både kompetanse og kapasitet å ansette personer med nedsatt arbeidsevne og stille tiltaksplasser til disposisjon
- gjøre tydelige avtaler om ansvarsdeling/oppfølging og følge opp avtalen som er gjort
- være tilgjengelig med fast kontaktperson
- trygge arbeidsgivere i forhold til at nødvendig kompetanse knyttet til tilrettelegging og oppfølging er tilgjengelig
- aktiv oppfølging av deltakere på tiltak
- aktiv oppfølging av arbeidsgivere som har brukere på tiltak
- tilby oppfølging også i en periode etter at bruker har komme i arbeid
- ha fleksible økonomiske virkemidler som kan dekke opp for merkostnader hos arbeidsgiver i forbindelse med tilrettelegging for/oppfølging av tiltaksdeltaker ved behov

⁵ NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

- vise til positive erfaringer fra bedrifter som har tradisjon for å rekruttere personer med nedsatt arbeidsevne/ha brukere på tiltak
- legge vekt på at arbeidsgivere som rekrutterer personer med nedsatt arbeidsevne vil få økt kompetanse på oppfølging og tilrettelegging, noe som vil være positivt for alle i bedriften
- enkelt byråkrati for arbeidsgiver med hensyn til papirarbeid knyttet til gjennomføring av tiltaksplasser

Listen over er ikke uttømmende, men viser eksempler på aktiviteter som kan bidra til at arbeidsgivere åpner dørene for personer med nedsatt arbeidsevne.

Hvordan vri tiltaksinnsatsen?

I tråd med drøftingene over, er det etter direktoratets vurdering, behov for å vri tiltaksinnsatsen mot mer bruk av arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv. En slik vridning må gjøres gradvis på noe sikt.

Behovet for arbeidsrettede tiltak anslås i dag på bakgrunn av situasjonen på arbeidsmarkedet og utviklingen i prognosene for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med behov for arbeidsrettet bistand, innenfor rammene av den gjeldende arbeidsmarkedspolitikken. I Stortingsmelding nr 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering understrekes prinsippet om at det er det enkelte NAV-kontor som er nærmest brukeren, og som best kan vurdere hvilket tjenestetilbud som er mest hensiktsmessig for den enkelte. På bakgrunn av disse behovene kommer NAV fylke med innspill til tiltakssammensetting for de ulike tiltakene i eget fylke. Endelig tiltakssammensetting i eget fylke legges i en prosess med direktoratet sett i forhold til etatens totale tildeling for arbeidsrettede tiltak. En vridning av sammensetningen av arbeidsrettede tiltak forutsetter derfor både at sentrale myndigheter og de lokale NAV-kontorene går aktivt inn for dette.

Det må gis tydelige styringssignaler til NAV om at det skal legges større vekt på tiltak i ordinært arbeidsliv for å sikre en ønsket vridning i tiltakssammensettingen. «Arbeid først» må gjenspeiles både i interne holdninger og arbeidsform. Arbeidsfokus må få konsekvenser for tiltaks- og virkemiddelområdet ved at det i langt større grad tenkes arbeidsforberedelser, trening og inkludering i det ordinære arbeidslivet.

Det er viktig at innrettingen og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltakene er fleksibel og støtter opp under en stor grad av tiltaksgjennomføring i ordinært arbeidsliv.

En vridning av tiltaksinnsatsen forutsetter at den faglige tilnærmingen/metodikken som brukes bidrar til å nå målet om integrering i ordinært arbeidsliv. En tilnærming som peker seg ut som aktuell er Supported Employment. Denne metodikken innebærer at en gir samtidig bistand både til bruker og arbeidsgiver. En viktig dimensjon i denne metodikken er at en skal

sikre oppfølgingsbistand også etter at bruker har fått en arbeidspraksis eller har et etablert et arbeidsforhold. Det arbeidsrettede tiltaket arbeid med bistand bygget på prinsippene for Supported Employment når det ble iverksatt på 1990-tallet. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad arbeid med bistand etterlever den rendyrkede metodikken i Supported Employment i dag. Supported Employment fremstår som en tilnærming som i større grad bør rendyrkes og bidra til å videreutvikle den arbeidsrettede oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne.

Internasjonalt er det de senere årene utviklet en variant av Supported Employment som særlig har vært prøvd ut i forhold til brukere med alvorlige psykiske lidelser. Denne varianten heter Individual Placement and Support (IPS). Dette er en variant som viser god effekt i internasjonal forskningslitteratur. Forsøk med denne tilnærmingen starter opp med syv-ni piloter i Norge i inneværende år.

Oppsummering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets anbefaling om økt bruk av ordinært arbeidsliv. Dette er i tråd med NAVs erfaringer som viser gode resultater av tidlig inngripen og bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak. Økt inkludering i ordinært arbeidsliv vil gi positive utslag for den enkeltes livskvalitet i tillegg til en positiv samfunnsmessig effekt i form av et mer inkluderende samfunn.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering må erfaringene og forskningen som tyder på at bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettet bistand for personer med nedsatt arbeidsevne gir gode resultater, få konsekvenser for innretningen av og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltakene. Ordinært arbeidsliv bør være et viktig virkemiddel i og ikke bare et mål for den arbeidsrettede bistanden for personer med nedsatt arbeidsevne. En gradvis vridning av tiltaksinnsatsen mot tiltak i ordinært arbeidsliv er nødvendig.

Oppfølgingsfunksjonen knyttet til integrering i ordinært arbeidsliv må vektlegges og videreutvikles som virkemiddel i denne strategien, og kombineres med andre aktuelle virkemidler i inkluderingsarbeidet. Erfaring viser at det er nødvendig med hensiktsmessig oppfølging av brukere ved behov også etter ansettelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet presiserer at det fremdeles vil være en gruppe personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatt problematikk som vil ha behov for trening før utplassering i ordinært arbeidsliv. Denne gruppen vil ha behov for tiltakstilbud av ren kvalifiserende/opptrenende art. Det legges imidlertid til grunn at denne gruppen vil ha et mindre omfang enn i dag.

2.2 Arbeids- og velferdsetatens rolle i avklarings- og oppfølgingsarbeidet

Utvalget er delt i synet på i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten skal produsere avklarings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne og i hvilken grad disse tjenestene skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører. Mye av dette arbeidet kjøpes i dag av eksterne tiltaksarrangører.

Enkelte utvalgsmedlemmer mener at Arbeids- og velferdsetaten bør rendyrke sin bestillerrolle og rollen som oppfølger og kontrollør av tjenestene som er kjøpt eksternt. Andre medlemmer mener at Arbeids- og velferdsetaten i større grad bør øke egenproduksjon av avklarings- og oppfølgingstjenester.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

En av NAV-reformens intensjoner er at NAV-kontorene – det vil si den samlede førstelinjen fra de tre tidligere etatene - skal bruke mer tid og få mer kompetanse i forhold til sentrale oppgaver som avklaring, veiledning, oppfølging og formidlings/inkluderingsbistand til ordinært arbeidsliv. Reformen samlet tjenestene fra tidligere trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten for at brukeren skulle møte «en dør» med tilgang på felles virkemiddelapparat uavhengig av statlig og kommunal ansvarsdeling for å nå målet om arbeid.

En konsekvens av NAV-reformen, er at:

- det generelle forventningsnivået i forhold til NAVs avklarings- og oppfølgingsarbeid har økt
- ambisjonene i forhold til avklarings- og oppfølgingsvirksomheten har økt, bl.a. gjennom innføring av ny metodikk og nye arbeidsmåter
- pågangen av brukere med behov for komplekse avklarings- og oppfølgingsprosesser øker

Avklaring og oppfølging av brukere er sentrale kjerneprosesser i NAV. De nye arbeidsmåtene; blant annet innføring av arbeidsevnevurderinger og arbeidsavklaringspenger, samt de politiske og faglige forventningene som ble knyttet til disse, legger et tydelig ansvar for avklaring og oppfølging på oppfølgingsrollen i NAV-kontorene. Bistand fra NAV-kontoret skal bygge på en rask og helhetlig behovsavklaring for at den enkelte skal kunne komme tidligere inn i aktive, arbeidsrettede prosesser. Det skal sikres reell brukermedvirkning og ansvarliggjøring der den enkelte bruker involveres i tjenesteutformingen. Avklaring og oppfølging skal bygge på individuelle behov, forutsetninger og gjennomføringsevne. Hjelpen skal være helhetlig med parallell eller samtidig innsats i et brukerforløp som opererer innenfor et sammenhengende hele.

Arbeid først er et av fem hovedgrep i NAVs virksomhetsstrategi i perioden 2011-2020. Tiltak som inngår i strategien, er blant annet å styrke arbeidsmarkedskompetanse og den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i NAV. Dette vil kreve oppbygging av god kompetanse på

blant annet veiledning, kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidslivet, skjønnsvurderinger, virkemidler og bestillingskompetanse, eksterne og interne samarbeidspartnere/leverandører.

Arbeid med tett oppfølging og formidling gir større arbeidslivs- og arbeidsgiverkontakt. Å forholde seg til arbeidsmarkedet og arbeidslivet skal være en del av NAV-kontorets kjerneoppgaver og kjernekompetanse. Bedriftskontakt er nødvendig for at NAV skal kunne bygge og opprettholde et godt og omfattende nettverk blant arbeidsgivere. Det er også en forutsetning for at etaten og brukerne skal få god tilgang på ledige stillinger og tiltaksplasser, og for at NAV tilegner seg god bransje- og markeds kunnskap. Markeds- og arbeidslivskunnskap benyttes som grunnlag for etatens planlegging av tiltak og tjenester som skal lette brukeres overgang til arbeid, forebygge sykefravær, hindre utstøting eller dekke virksomheters behov for arbeidskraft, herunder at arbeidsrettede tiltak innrettes i samsvar med markedets/arbeidslivets behov. God markeds- og arbeidslivskunnskap er også nødvendig for å kunne gi brukere en god og treffsikker avklaring (behovsvurdering og arbeidsevnevurdering). Medarbeidere som på samme tid jobber både bruker- og markedsrettet kan bidra til å tilføre kontorets øvrige medarbeidere kompetanse om arbeidsretting og arbeidsliv/arbeidsmarked, og derved bidra til en mer generell arbeidsretting av kontoret. Tilsagn om tett oppfølging fra NAV kan også gi arbeidsgivere en ekstra trygghet som er utslagsgivende for at utsatte grupper skal få tilbud om jobb eller tiltaksplass i en ordinær virksomhet.

Partnerskapet i NAV

Innretningen av de arbeidsrettede tiltakene, særlig hvilken modell som vil bli lagt til grunn for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet sitt arbeid, vil ha stor betydning for den videre utvikling av NAV generelt og NAV-kontorene spesielt. Ikke minst gjelder dette intensjonene om helhetlige og integrerte tjenester på tvers av ansvarsområdene mellom stat og kommune.

En viktig forutsetning for NAV-reformen er et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune. Både Stortingsmelding nr 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering og den forutgående Stortingsproposisjon nr 46 (2004-2005) gir føringer om at partnerskapet skal være likeverdig og bidra til «å bryte ned barrierer mellom stat og kommune». Partnerskapet skal baseres på «lokal handlefrihet for å finne konkrete løsninger» der de felles lokale kontorene skal tilpasses «lokale forhold, behov og utfordringer». Videre heter det at «stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende». Beskrivelsen i styringsdokumenter underbygger at integrerte tjenester mellom stat og kommune er en forutsetning for et felles eierskap gjennom et likeverdig partnerskap.

I modell 1 foreslås det at Arbeids- og velferdsetaten skal utvikle sin rolle som bestiller av arbeidsrettede tiltak og oppfølger av tiltaksarrangør, og ikke produsere avklarings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne selv. Denne modellen vil vanskelig bidra til å underbygge intensjonene med NAV-reformen. Føringerne i NAV-reformen er integrerte tjenester der tiltaksarrangører inngår som en del av et helhetlig oppfølgingsløp.

Modellen bidrar til å redusere ansvaret som er tillagt NAV-kontoret der forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor overtar alt faglig oppfølgingsarbeid overfor brukerne. NAV-kontoret vil i en slik modell i sterkere grad fremstå som et rent forvaltnings- og bestillerkontor.

Modell 1 vil også stå i fare for å skape en kløft mellom den kommunale og statlige tjenesteytingen i NAV-kontoret. De sosiale tjenestene i NAV skal bidra til individuelt tilpassede tjenester der NAV-kontoret har ansvaret for helheten og koordineringen i oppfølgingen av brukerne. Dette ansvaret og rollen vil ikke være i tråd med et statlig ansvar som kun omhandler en forvaltnings- og bestillerrolle. Ansvaret innenfor de kommunale sosiale tjenestene er nettopp rettet mot de mest vanskeligstilte med store oppfølgingsbehov, mens ansvaret for tilsvarende brukergrupper på det statlige ansvarsområdet innenfor modell 1 blir overført til tiltaksarrangører. Mens statsetaten svekker atferdsansvaret i NAV-kontoret, er det kommunale atferdsmandatet overfor de vanskeligstilte brukerne forsterket gjennom ny lov om sosiale tjenester i NAV. NAV-kontoret vil i større grad fremstå med to ulike innretninger og mandater, noe som kan bidra til å underkjenne målet om integrerte tjenester og et felles eierskap gjennom et likeverdig partnerskap.

Av innstillingens alternative modeller for innretningen av den arbeidsrettede bistanden, er modell 2 den modellen som best ivaretar de intensjonene som ligger til grunn for NAV om integrerte tjenester og et likeverdig partnerskap. Modellen går i retning av en mer arbeidsinkluderende tilnærming der ordinært arbeidsliv blir både målet for og virkemiddelet i tiltaksarbeidet. Det siste innebærer at trening og opplæring i sterkere grad skjer innenfor det ordinære arbeidslivet.

Et svært viktig element i modell 2 er at oppfølging skal inngå som kjernekompetanse i NAV-kontoret der man i sterkere grad ivaretar ansvaret for oppfølgingsfunksjoner overfor både bruker og arbeidsgiver. I denne modellen vil NAV-kontoret ha det samme ansvaret for alle brukere. Personer med nedsatt arbeidsevne får samme tilbud på samme sted som alle andre arbeidssøkere og NAV-kontoret har ansvaret for å skreddersy og komponere sammen de virkemidlene som tas i bruk. Forutsetningen for integrerte tjenester mellom det kommunale og statlige ansvarsområdet blir derfor mer tilrettelagt ettersom denne modellen gir muligheter for at de kommunale tjenestene og kompetansen kan bli en aktiv del av den generelle oppfølgingen i et arbeidsinkluderingsforløp. Modellen gir fleksible muligheter for individuell tilpasning ved å kombinere flere virkemidler, også de kommunale virkemidlene, inn et tidsmessig individtilpasset oppfølgingsforløp. Muligheten for å bruke hele bredden i både eget virkemiddelapparatet i NAV og hos andre eksterne tjenester er større i modell 2, enn i de andre modellene.

Modell 2 vil i sterkere grad sikre at NAV-kontoret besitter nødvendig kompetanse knyttet til strategisk utvikling, innovasjon, arbeidsmarked og brukerrelasjon. Å overlate større ansvar til tiltaksarrangører, vil svekke NAV-kontorets egen kompetanse i å møte brukere på en adekvat

måte, ikke minst knyttet til nødvendig avklaring og motivasjon. Det samme gjelder kontorenes evne til å ivareta god bestillerkompetanse overfor tiltaksarrangører. NAV vil med dette modellforslaget også ha større forutsetninger for å ta et strategisk arbeidsmarkedsansvar gjennom opparbeidet kunnskap om og aktiv relasjon til næringsliv og arbeidsgivere i lokalsamfunnet.

Kjøp av avklaring og oppfølging som arbeidsrettede tiltak

NAV kjøper ulike elementer i avklarings- og oppfølgingstjenester som arbeidsrettede tiltak gjennom eksterne tiltaksarrangører. Det er særlig i de arbeidsrettede tiltakene avklaring, oppfølging og arbeid med bistand det finnes til dels overlappende elementer i forhold til hva som kan ivaretas av NAV selv.

Dette reiser spørsmål knyttet til hva som er en gunstig oppgavedeling mellom NAV-kontorene på ene siden, og det eksterne leverandører utfører på bestilling fra NAV på den andre.

Forskriften for arbeidsrettede tiltak gir ikke en presis grenseoppgang mellom tiltakene og NAV-kontorenes tjenester. De arbeidsrettede tiltakene avklaring, oppfølging og arbeid med bistand kan i dag kjøpes basert på en individuell behovs- eller arbeidsevnevurdering foretatt av NAV. For personer med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats kan etaten kjøpe ulike avklarings- og oppfølgingstjenester hvis behovet for avklaring eller oppfølging er *mer omfattende enn den bistand etaten kan tilby*.⁶ Det er ikke utarbeidet mer spesifikke retningslinjer til dette, og det er således et forhold hvert fylke og NAV-kontor må vurdere.

Fordeler med dette kan være knyttet til fleksibiliteten i forhold til å

- kunne tilby brukere hensiktsmessig og individuelt tilpasset oppfølging uavhengig av geografiske forhold, personalressurser og kompetanse på NAV-kontoret
- møte svingninger i konjunkturer, arbeidsledighet og volum på tjenestene
- gi lokalt handlingsrom, i den forstand at det skal være den enkelte brukerens behov og kunnskap om bl.a. arbeidsmarkedet som ligger til grunn for beslutninger om innretning av tiltaksporteføljen (NAV fylke) og når de skal brukes (kontoret/den enkelte medarbeider)

Formuleringene i tiltaksforskriften i forhold til hva som kan kjøpes når, gir etter direktoratets vurdering en nødvendig fleksibilitet i forhold til å kunne møte brukernes behov. Hvilke tjenester NAV kan tilby internt er ikke statisk men til enhver tid avhengig av tilgjengelige administrative ressurser og kompetanse. I hvilket omfang NAV kan yte slike tjenester i egen regi må sees i sammenheng med de samlede ressurser og øvrig oppgaveportefølje ved NAV-kontorene, og må også balanseres i forhold til politiske prioriteringer og føringer.

⁶ Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.

Ulemper ved en slik fleksibilitet kan være

- at muligheter for å anskaffe tjenester eksternt kombinert med en presset ressurs- og kompetansesituasjon, kan gi incitament i retning av tiltaksbruk på bekostning av intern avklaring og oppfølging
- at det kan oppstå ulikheter mellom kontorer og fylker, og føre til vilkårlighet for brukerne
- utstrakt bruk av kjøp kan på sikt svekke kompetanse i NAV-kontorene
- gi risiko for tiltakskjeding der tiltaksarrangørens egeninteresse kan gå på bekostning av brukerens behov
- gjøre det utfordrende for NAV å vurdere brukernes bistandsbehov i forkant av innsøking til tiltak

En sentral utfordring knyttet til å finne en arbeidsdeling mellom NAV og eksterne leverandører, er om det på en meningsfull måte er mulig å tydeliggjøre og avgrense omfanget av og dybden i NAVs tjenester til den enkelte innen den arbeidsrettede brukeropfølgingen. Her vil det måtte være modeller som gir rom for lokale tilpasninger.

NAV-kontorene er meget heterogene. Noen har mange ansatte og har stor bredde i kompetansen som er samlet i kontoret, andre har få ansatte og har ikke den samme samlede kompetansen å spille på i eget kontor. Det er variasjoner mellom NAV-kontorene i antall brukere som har behov for arbeidsrettet oppfølging og hvor stort arbeidspress det er på hver enkelt veileder. Ut fra dette er det vanskelig å sette helt klare grenser for hva NAV-kontoret skal kunne håndtere.

Videre er den enkelte brukers individuelle behov styrende for hvilke virkemidler som er nødvendig for å komme i arbeid. Det er derfor viktig med stor fleksibilitet i kombinasjon med god skjønnsutøvelse. Hvis rommet for å utøve skjønn blir for lite og grensene mellom hva NAV skal gjøre selv og kunne kjøpe eksternt blir for tydelige, kan det skape innlåsing, gjøre tiltakskjedingen uhensiktsmessig eller gjøre at brukere ikke får et tilstrekkelig arbeidsrettet tilbud.

Det må i tillegg legges inn et visst handlingsrom i forhold til å sikre brukere gode tilbud ved konjunkturrendringer, endringer i volum av brukere, brukersammensetning og budsjettsituasjonen for etaten.

Formuleringene i forskrift om arbeidsrettede tiltak i forhold til hva som kan kjøpes når, gir en nødvendig fleksibilitet i forhold til å kunne møte brukernes behov. Det vil være et overordnet mål å ha fokus på å gi brukerne målrettet og rask bistand framfor fokus på om denne bistanden gis internt i NAV eller av eksterne tiltaksarrangører. Hvilke tjenester NAV kan tilby i egen regi er ikke statisk men til enhver tid avhengig av tilgjengelige administrative ressurser og kompetanse. I hvilket omfang NAV kan yte slike tjenester må sees i sammenheng med de

samlede ressurser og øvrig oppgaveportefølje ved NAV-kontorene, og må også balanseres i forhold til politiske prioriteringer og føringer. Det er på nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å foreslå endringer i formuleringer i forskriften som kan bidra til å minske denne fleksibiliteten.

Oppsummering

Erfaring viser at NAV kjøper avklarings- og oppfølgingstjenester de kunne ha utført selv. Omfanget av tjenestene som kjøpes henger særlig sammen med manglende ressurser til å utføre disse tjenestene på de enkelte NAV-kontorene.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør NAV i større grad ivareta avklaring og oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne selv. Dette henger sammen med økte forventninger til hva man skal kunne tilby av tjenester, det vil si kjerneoppgaver i NAV, og gevinster knyttet til å produsere disse tjenestene i egen regi. Dette er også viktig for partnerskapet mellom stat og kommune i NAV. NAV har en nøkkelrolle med hensyn til kjennskap til bruker, og har et bredt spekter av virkemidler til rådighet for å dekke brukernes behov.

Det er ikke ønskelig med en klar definisjon i forhold til hva som skal gjøres selv og hva som skal kjøpes. Samtidig er kompetanse på avklaring, oppfølging og markedskunnskap en forutsetning for at NAV skal kunne drive godt oppfølgingsarbeid og lage målrettede løp for hver enkelt bruker som fører fram til inkludering i ordinært arbeidsliv. Denne kompetansen er også avgjørende for å kunne vurdere hvilke type tjenester det er behov for å kjøpe fra eksterne leverandører, samt å vurdere kvaliteten i de tjenestene NAV kjøper. Egenproduserte og kjøpte tjenester i parallell vil fremme kvaliteten og gjøre NAV bedre både til å vurdere kvalitet på kjøpte tjenester og til å utvikle egen kvalitet.

En utvikling hvor NAV i større grad skal utføre avklarings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne i egen regi, fordrer økte ressurser til dette arbeidet.

I modell 1 i utvalgets innstilling legges det opp til at NAV skal utvikle og styrke sin rolle som bestiller og oppfølger av tiltaksarrangør, og ikke produsere egne avklarings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette innebærer etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering et paradoks, da NAV vanskelig kan utvikle sin rolle som bestiller og oppfølger av arbeidsrettede tiltak uten å avklare og følge opp personer med nedsatt arbeidsevne selv. Dersom disse tjenestene ikke produseres i egen regi, vil kjernekompetanse i forhold til å utarbeide relevante og gode bestillinger til tiltaksarrangør forsvinne. I dag brukes det mye ressurser i NAV til å følge opp tiltaksarrangører. Dette er ressurser som i større grad kan brukes til oppfølging av brukere i egen regi.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering må det være en målsetting å styrke NAV-kontorene i forhold til å utføre avklarings- og oppfølgingsoppgaver.

I 2012 skal det iverksettes et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi, som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører. Som det fremgår over, er avklaring, veiledning, oppfølging og formidlingsbistand som kan gi overgang til ordinært arbeidsliv sentrale oppgaver for NAV-kontorene. Det er ingen skarpe grenser mellom hva Arbeids- og velferdsetaten selv skal eller bør utføre av slike tjenester, og hvilke tjenester som anskaffes eksternt. Det er derfor ønskelig å prøve ut og vurdere nærmere om deler av de tjenestene som nå kjøpes eksternt, kan leveres rimeligere og mer effektivt om de utføres av etaten selv.

Målsettingen om å styrke NAV-kontorene i forhold til å utføre avklarings- og oppfølgingsoppgaver, må også sees i sammenheng med andre satsinger og utviklingsprosesser som er i gang i forhold til arbeidsrettet oppfølging av brukere i NAV. I NAVs virksomhetsstrategi 2011-2020, står både arbeidsretting av oppfølgingsarbeidet og en brukeroppfølging som bidrar til aktivitet og medvirkning sentralt. En kommende kompetansestrategi vil i stor grad tydeliggjøre satsingene på kompetanseutvikling innen arbeidsretting og brukeretting. Kompetansestrategien vil dermed operasjonalisere virksomhetsstrategien i et nasjonalt kompetanseperspektiv.

NAV har, som et virkemiddel for å forbedre kvaliteten i egne tjenester, utarbeidet en ny standard for arbeidsrettet brukeroppfølging. Den nye standarden er en operasjonalisering av innsatsområdene i virksomhetsstrategien med utgangspunkt i å synliggjøre arbeid først og bidra til aktive brukere gjennom tett og kvalitativt god oppfølging. Kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen skal bedres gjennom målrettet arbeid i NAV-kontorene. Standarden viser de lovbestemte stegene i oppfølgingen av brukere. Standarden med referansemateriell er en tydeliggjøring av dagens oppfølgingsmodell og en del av direktoratets systematiske kvalitetsarbeid.

Direktoratet har også utarbeidet en veileder for organisering av tjenester i NAV kontor. Veilederen skal blant annet bidra til å sette fokus på NAV-kontorets kjerneoppgaver, herunder arbeidsrettet brukeroppfølging. NAV-kontoret organiseres ut fra en grunnmodell hvor funksjoner og oppgaver i kontoret er identifisert og plassert.

I perioden 2010-2013 gjennomføres et systematisk forsøk med utprøving av et opplærings- og veiledningsprogram for veiledere som arbeider med oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet. Programmet er utviklet spesielt for oppfølging av brukere i NAV, og tilpasset NAVs rammer og strategier. Den metodiske tilnærmingen er "evidensbasert", det vil si satt sammen av relevante metodiske komponenter som har et dokumentert erfarings- og forskningsgrunnlag.

I tillegg vil de spesielle oppfølgingsrollene som allerede er utviklet i NAV knyttet til ulike satsninger og målgrupper, som for eksempel i Strategiplan for arbeid og psykisk helse og i

kvalifiseringsprogrammet, og erfaringer fra Jobbstrategien for personer med nedsatt arbeidsevne, være viktige bidrag i en prosess som sikter mot og har som målsetting å styrke NAV-kontorene i forhold til å utføre avklarings- og oppfølgingsoppgaver.

Samtidig som det arbeides langsiktig med å øke kunnskapsgrunnlaget vedrørende endret arbeidsdeling mellom NAV og tiltaksarrangører, bør det raskt vurderes å påbegynne en gradvis vridning av tiltaksmidler til økt egenproduksjon i NAV.

2.3 Legge til rette for et bredt spekter av kompetente aktører

Arbeidsrettede tiltak anskaffes i dag på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører, gjennom anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser eller som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner.

I dagens innretting av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, er et utvalg tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor. Disse tiltaksarrangørene må oppfylle nærmere definerte krav i forskrift for arbeidsrettede tiltak for å bli godkjent som tiltaksarrangør for disse tiltakene. Eksempler på slike krav er blant annet at bedriften skal være offentlig eid, at attføring skal være bedriftens primære virksomhet, og at det ikke kan tas ut utbytte.

Det er uenighet i utvalget knyttet til om det skal åpnes for andre aktører enn forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter når det gjelder oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne inn mot ordinært arbeidsliv. Deler av utvalget legger til grunn en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor, mens andre deler av utvalget i større grad vil åpne for andre kompetente aktører som kan ivareta denne oppfølgingsfunksjonen.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker prinsipielt å legge til rette for et bredt tilbud av leverandører for arbeidsrettede tiltak. Å ha tilgang på et bredest mulig spekter av tilbydere av arbeidsrettede tiltak, vil legge til rette for en høyere grad av individuell tilpasning av tiltakene. Å justere innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene i tråd med konklusjonene foran, og åpne for andre tilbydere, kan legge til rette for et bredere spekter av tilbydere på sikt enn det man har i dag. Et bredere tilbud av tiltaksarrangører vil kunne gi et mer differensiert tilbud til brukerne, noe som vil bidra til høyere grad av individuell tilpasning, og trolig også økt innovasjon og tiltaksutvikling. Et større antall kompetente tilbydere kan i tillegg gi økt kvalitet i tiltakene. I enkelte geografiske områder vil tilfanget av aktuelle leverandører være begrenset.

NAV spiller også en viktig rolle for å skape dynamikk og innovasjon i de arbeidsrettede tiltakene. NAV må ha kunnskap og kompetanse for å følge opp tiltaksarrangør og kvalitetssikre bestillingen på overordnet nivå gjennom avtaler og kravspesifikasjoner. NAV

har kompetanse på både brukers behov, arbeidsmarkedets behov, etatens virkemidler og bør derfor i samarbeid med tiltaksarrangør drive strategisk utviklingsarbeid av tiltakene på systemnivå.

Dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet ekskluderer kompetente tilbydere som ikke fyller formalkravene i forskrift om arbeidsrettede tiltak. En ny innretning av de arbeidsrettede tiltakene som innebærer en vridning fra tiltak i skjermede omgivelser til mer bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv, bør etter direktoratets vurdering føre til at man i større grad legger til rette for et bredt spekter av tiltaksarrangører. En vridning av de arbeidsrettede tiltakene vil i mindre grad enn tidligere forutsette skjermede omgivelser og den type kompetanse som er hensiktsmessig i denne type tiltak, noe som er et viktig argument for å åpne for andre aktører med riktig kompetanse knyttet til inkludering i ordinært arbeidsliv.

Utfordringer i dagens modell

Som nevnt over, er det en sentral utfordring i dagens modell med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, at kravene som i dag stilles i forskrift for arbeidsrettede tiltak for å bli godkjent som tiltaksarrangør for tiltakene i skjermet virksomhet, innebærer at mange potensielle aktører i dette markedet ekskluderes. Dette fører til fravær av konkurranse og en monopolsituasjon i forhold til å arrangere disse tiltakene. I tettbebygde strøk kan man tenke seg at det vil være en viss grad av konkurranse mellom de ulike forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene, men i praksis er det erfaringsmessig liten grad av konkurranse. Fraværet av konkurranse kan bli en sovepute både for tiltaksarrangør og NAV, og føre til et passivt forhold til fagutvikling og innovasjon i tiltaksarbeidet. De relativt langvarige avtalene som inngås, kan også trekke i samme retning. Videre kan tildeling av tiltaksplasser på arbeidsrettede tiltak uten konkurranse over tid, føre til at tiltaksarrangørene får uforholdsmessig mye innflytelse i forhold til tiltakene og tjenestenes innhold i forhold til NAV som er bestiller av tiltakene.

Samtidig kan tiltaksarrangører i skjermet sektor legge inn tilbud og arrangere anbudsutsatte tiltak i tillegg til de forhåndsgodkjente plassene de allerede har inngått avtale med NAV om. Man kan reise spørsmål ved om ikke disse leverandørene har et konkurransefortrinn ved at de bygger mye av sin kompetanse på de tiltaksplassene som NAV finansierer gjennom direkte kjøp.

Endringer i arbeidsmarkedet og i brukernes behov kan gi grunnlag for å revurdere eksisterende tiltakssammensetning. NAV har ansvar for å sørge for at tiltakssammensetningen er i tråd med disse behovene. En sentral utfordring ved kjøp av tiltaksplasser i skjermet sektor, er å si opp tiltaksplasser det er inngått avtale om når behovene endrer seg, eller når tiltaksarrangør ikke leverer med tilstrekkelig grad av kvalitet. Det er både sterke politiske interesser og sterke bransjeorganisasjoner på dette feltet. Videre fører kravet om offentlig eierskap til en risiko for at egeninteresse i kommunene går foran brukernes behov.

Det kommunale eierskapet kan skape utfordringer i forhold til tildeling av tiltaksplasser, da kommunen gjennom partnerskapet i NAV i praksis kan sitte på begge sider av bordet. Eventuelle oppsigelser av tiltaksplasser i disse bedriftene, eller ønske om å avvikle samarbeidet med bedrifter som ikke leverer tilstrekkelig kvalitet, kan også føre til utfordringer i samhandlingen med den kommunale delen av NAV-kontoret og kommunen som enhet. Et eksempel på dette har vært den offentlige debatten i forbindelse med reduksjonen i tiltaksnivået for personer med nedsatt arbeidsevne i 2011. I debatten har det kommet innspill fra kommunene i forhold til å skjerme konkrete tiltaksplasser hos offentlige eide tiltaksarrangører i motsetning til å analysere brukernes individuelle behov i forbindelse med reduksjonen.

I dagens regelverk gis det adgang til å si opp tiltaksplasser med frist på 6 måneder. Bakgrunnen for dette er å sikre tiltaksarrangørene forutsigbare rammevilkår. Oppsigelsesfristens varighet oppleves ikke å gi tilstrekkelig fleksibilitet når det er behov for å vri tiltaksinnsatsen i tråd med endringer i brukernes behov. Dette medfører at endring av tiltakssammensetningen blir tidkrevende.

Ny innretting av tiltakene vil kreve annen kompetanse

Økt bruk av ordinært arbeidsliv og mindre bruk av skjermede omgivelser, krever en annen type kompetanse enn den som er knyttet til arbeidstrening i skjermede tiltaksbedrifter. At behovet for reelle produksjonsmiljøer ikke oppleves som like stort gjør det hensiktsmessig å åpne for flere kompetente aktører.

Selv om det åpnes opp for flere tilbydere av arbeidsrettede tiltak, er det en målsetting å beholde dagens tilbydere som leverer oppfølgingstiltak av god kvalitet. Mange av de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i skjermet sektor har de siste årene orientert seg mer mot inkludering av brukere i ordinært arbeidsliv enn gjennomføring av tiltak i skjermede omgivelser. Dette legger et grunnlag for at de som har hensiktsmessig kompetanse vil være aktuelle tilbydere innen den nye innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene med økt bruk av ordinært arbeidsliv.

Markedet for arbeidsrettede tiltak vil imidlertid avvike fra andre markeder, da NAV i utstrakt grad vil være eneste kjøper av de tjenestene som tilbys. Dette medfører at NAV må ha en langsiktig strategi i forhold til hvordan man kan opprettholde et størst mulig mangfold av aktuelle tilbydere i årene fremover dersom det legges til rette for et bredere spekter av tiltaksarrangører enn i dag. At NAV er eneste kjøper av de aktuelle tjenestene vil medføre at det ikke kan forventes at tilbydere det ikke inngås kontrakt med vil opprettholde sitt tilbud i neste anskaffelsesrunde, særlig dersom de kontraktene som inngås er av lang varighet. En annen uheldig virkning kan være at dette fører til en forventning om at NAV må sikre at tilbudet opprettholdes på sikt av hensyn til de tiltaksarrangørene det inngås avtale med uavhengig av fremtidig behov for tiltaket.

Et annet forhold som bidrar til at det ikke vil være reell konkurranse i forhold til anskaffelse av arbeidsrettede tiltak, er ulike geografiske forhold. På mindre steder vil det kunne være en aktuell leverandør. Etter direktoratets oppfatning er det uansett et viktig prinsipp å legge til rette for et bredest mulig spekter av tilbydere i motsetning til å ekskludere aktuelle tilbydere. At dette ikke kan oppnås i noen geografiske områder bør ikke være et argument for å legge hindringer for dette i regelverket for arbeidsrettede tiltak på landsbasis.

En konsekvens av å åpne for flere aktører med relevant kompetanse i forhold til oppfølging i ordinært arbeidsliv, er at regelverket for offentlige anskaffelser vil komme til anvendelse. En sentral utfordring er at man gjennom denne anskaffelsesformen kan gi mindre grad av forutsigbarhet for leverandørene av tiltakene sammenlignet med dagens rammevilkår for tiltaksarrangørene i skjermet sektor. Dette kan først og fremst knyttes til innføringen av konkurranseelementet og varighet på avtaler. En opplevelse av for kort varighet på avtaler og for lite forutsigbarhet i økonomiske rammer, kan føre til at leverandørene i mindre grad er villige til å investere i nødvendig utstyr og kompetanse hos ansatte i forhold til gjennomføring av de ulike tiltakene. Denne risikoen vil særlig være til stede når NAV er leverandørens eneste potensielle kunde. Samtidig benyttes denne formen for anskaffelse til avklarings- og oppfølgingstjenester inn mot ordinært arbeidsliv i dag.

Fordeler og ulemper ved regelverket for offentlige anskaffelser er beskrevet i utvalgets innstilling. Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefaler at mulighetsrommet innenfor denne anskaffelsesformen utredes videre i forhold til arbeidsrettede tiltak, slik at utfordringene knyttet til dette kan gjøres så små som mulig.

Oppsummering

Økt bruk av ordinært arbeidsliv fører til en tilsvarende reduksjon av behov for skjermede omgivelser. Dette forholdet fører til behov for økt kompetanse i forhold til inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør det derfor åpnes for flere aktører med relevant kompetanse på dette feltet. Dagens forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet, vil være sentrale aktører i dette markedet forutsatt at de har hensiktsmessig kompetanse.

Det vil fremdeles være en gruppe personer med nedsatt arbeidsevne og sammensatt problematikk som vil ha behov for trening før utplassering i ordinært arbeidsliv. Det må vurderes nærmere om det er hensiktsmessig med et bredere spekter av tilbydere for dette tiltaket/disse tiltakene.

Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet er et tiltak hvor det er et selvstendig poeng at tiltaket gjennomføres i skjermede omgivelser. På bakgrunn av dette er det etter direktoratets vurdering hensiktsmessig å beholde dagens anskaffelsesform med tilhørende formalkrav til tiltaksarrangør.

3. Innretting av arbeidsrettede tiltak – behov for forenkling og sammenslåing

Utvalget anbefaler en mer fleksibel innretning av de arbeidsrettede tiltakene som er forbeholdt forhåndsgodkjente virksomheter i skjermet sektor. I alle de alternative modellene foreslås det at dagens arbeidsrettede tiltak forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor med midlertidig varighet slås sammen til ett eller to tiltak. Samtidig er det et klart skille mellom modellene i forhold til hvilke/hvor mange funksjoner tiltakene er tenkt å inneholde, og hvilken andel disse tiltakene er tenkt å utgjøre i det samlede nivået på arbeidsrettede tiltak. I modell 1 i utvalgets innstilling, vil de to foreslåtte tiltakene forbeholdt skjermet virksomhet være særlig bredt innrettet innholdsmessig.⁷

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Vurderingene knyttet til forenklinger på virkemiddelområdet må ta utgangspunkt i en bred forståelse av arbeidsrettede tiltak. Dette innebærer at tiltak hjemlet i Forskrift om arbeidsrettede tiltak, Folketrygdloven, IA-virkemidler, tiltak hjemlet i budsjettvedtak og ulike former for tilrettelegging må sees i sammenheng og inngå som en helhet.

Utviklingen av de arbeidsrettede tiltakene er i stor grad et resultat av nye målgrupper og satsinger som følge av at arbeidslinja ble implementert i arbeidsmarkedspolitikken på 1990-tallet. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk har ført til at en rekke nye arbeidsrettede tiltak ble opprettet uten at eksisterende tiltak nødvendigvis ble sanert. Over tid har dette ført til tiltaksstrukturen har blitt uoversiktlig med overlappende formål, målgrupper og innhold i tiltakene.

Ved opprettelsen av NAV i 2006, utgjorde de tre tidligere etatenes samlede virkemiddelportefølje over førti ulike virkemidler, når man legger til grunn en bred forståelse av arbeidsrettede virkemidler. I Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, ble det foreslått å gjøre tilbudet om arbeidsrettet bistand uavhengig av hvilken målgruppe man tilhører og uavhengig av hvilken inntektssikring man har rett til. Meldingen varslet behov for mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene kan benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid. Stortinget har i sin behandling av meldingen sluttet seg til regjeringens forslag.

Tiltaksforenkling blir gjerne forbundet med å redusere antall arbeidsrettede tiltak. Tiltaksforenkling må imidlertid bygge på hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for innretting av tiltakene og hvilke formål og funksjoner tiltakene skal dekke.

⁷ I modell 1 foreslås det at dagens tiltak avklaring i skjermet virksomhet, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og arbeid med bistand, skal slås sammen til to tiltak.

Man kan tenke seg to ulike innfallsvinkler til behovet for forenkling av de arbeidsrettede virkemidlene:

- man ønsker å forenkle for forenklingens skyld, det vil si for å redusere antall arbeidsrettede virkemidler
- man ønsker å forenkle for å få den samlede innrettingen man ønsker for de arbeidsrettede virkemidlene

Etter direktoratets vurdering må disse hensynene sees i sammenheng. Etter opprettelsen av NAV utgjør de samlede arbeidsrettede tiltakene i bred forstand et volum som gjør det nødvendig å slå sammen tiltak med det siktemål å redusere antall virkemidler. Samtidig kan dette ikke gjøres uavhengig av hvilken samlet innretting man ønsker for de arbeidsrettede tiltakene i fremtiden. Forenklingen av tiltak må være i tråd med en ønsket innretting og støtte opp under denne.

Strukturen for arbeidsrettede tiltak må på sikt bygge på de ønskede prinsippene for innrettingen av arbeidsrettede tiltak og hvilke tjenester brukerne har behov for. Det må også være en målsetting at tiltaksstrukturen er enkel og oversiktlig, både for veilederne i NAV og brukere, og at den legger til rette for en mest mulig fleksibel og effektiv utnyttelse av tiltaksressursene.

Prinsippene for tiltak og strategier for innretning av tiltakene kan oppfylles gjennom en mer eller mindre differensiert struktur. Hensynet til fleksibilitet, parallell bistand og sømløshet kan på den ene siden tenkes ivaretatt ved å kombinere ulike tiltak og bistand gjennom samarbeid mellom NAV, tiltaksarrangør og andre aktører. På den andre siden kan en tenke seg at dette skal ivaretas ved at mest mulig av bistanden samles under ett tiltak.

I dag grupperes tiltakene til dels etter funksjoner og formål, til dels etter organisasjonsform og til dels etter målgrupper og av og til andre kriterier. Dette har resultert i en tiltaksstruktur som har tiltak med overlappende innhold og en rekke underliggende varianter. Dette innebærer parallelle tiltak i skjermet og ordinær virksomhet, for eksempel innen avklaring og mellom arbeid med bistand og oppfølging.

Tiltaksforenkling – ulike tilnærminger

Det er ulike tilnærminger til hvordan regelverket og strukturen for de arbeidsrettede tiltakene kan forenkles. Utviklingen av tiltaksstrukturen de siste tiårene, har gått i retning av en differensiert struktur hvor de ulike tiltakene ivaretar ulike funksjoner og har klare formål, som legger til rette for kombinasjon av ulike tiltak og tiltakskjeding.

Det er to viktige begrunnelser for å ha en differensiert tiltaksstruktur. For det første skal inndelingen av ulike tiltak bidra til en hensiktsmessig tydeliggjøring av særtrekk ved det enkelte tiltak knyttet til en eller flere komponenter som for eksempel målgruppe, leverandører, tilskudd, varighet og innhold. Dette har bl.a. betydning for inntak av deltakere

og muligheten for å foreta tilfredsstillende evalueringer. For det andre har oppdelingen i ulike tiltak historisk sett hatt viktige kontrollmessige funksjoner.

Man kan tenke seg ulike prinsipper som kan ligge til grunn for utformingen av tiltaksstrukturen i fremtiden. I en rent funksjonsinndelt tiltaksstruktur vil tiltakene harmoniseres og ses i sammenheng på tvers uavhengig om de gjennomføres i ordinært arbeidsliv eller i skjermet sektor. En slik struktur gir færre tiltak, ivaretar bredden i behov og gir samlet rom for ulike teoretiske tilnærminger. Behovet for en viss differensiering som gjør det mulig å identifisere ulike tiltak er også en fordel utfra kontroll- og styringsmessige hensyn.

Samtidig kan det påpekes at dette kan føre til en viss grad av fragmentering. Det kan være utfordringer knyttet til overgang mellom tiltak og kombinasjoner av tiltak. På den ene side gir kombinasjoner av ulike tiltak med oppfølging/tilrettelegging fleksibilitet, men på den andre siden kan dette øke behovet for koordinering og samarbeid med flere aktører for å kunne tilpasse tilbudene individuelt.

I modell 1 medfører den foreslåtte sammenslåingen av tiltak forbeholdt skjermet virksomhet, at tiltakene vil være bredt innrettet innholdsmessig. Også oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne inn mot ordinært arbeidsliv skal gjøres innenfor rammene av disse tiltakene.

En begrunnelse for å slå sammen tiltak er å unngå uønskede ventetider for brukerne. Utvalget er enige om at det er en viktig utfordring å redusere ventetid før bruker kommer i gang med tiltak, og ventetid mellom tiltak når den arbeidsrettede bistanden inneholder flere enn ett tiltak. En annen begrunnelse er å legge til rette for å i større grad kunne skreddersy individuelle opplegg sammen med den enkelte bruker innenfor en tiltaksvariant.

Innenfor de nye tiltakene forbeholdt skjermet virksomhet i de ulike modellene, foreslås det at det skal avtales en individuell plan for den enkeltes tiltaksgjennomføring som skal følges opp ved nærmere definerte milepæler, at tiltaket består av ulike «konsepter» med nærmere definert innhold som kan velges og kombineres, eller ulike metodiske opplegg rettet mot bestemte målgrupper.

Bredt innrettede arbeidsrettede tiltak

Etter direktoratets vurdering, er det både fordeler og ulemper ved meget bredt innrettede tiltak.

Fordeler med bredt innrettede tiltak, er at de, som det påpekes av deler utvalget, legger til rette for at eventuell uønsket ventetid mellom tiltak fjernes for de brukerne som deltar i disse tiltakene. I tillegg har flere av dagens tiltak overlappende innhold.

Bredt innrettede tiltak kan også gi mulighet for individuell skreddersøm av bistand for den enkelte bruker innen rammen av den enkelte tiltaksarrangørs tilbud, hvor ulike tjenester som inngår i tiltaket settes sammen basert på den enkelte brukers behov. Dette kan betraktes både som en fordel og en ulempe, da det vil bidra til enda sterkere grad av monopolisering for den enkelte bruker enn i dag, ved at de ulike tjenestene legges inn i et tiltak og begrenses til en leverandør når man først har startet i tiltaket. Variasjoner i brukernes bistandsbehov setter ekstremt store krav til tiltaksarrangørs kompetanse dersom dagens tiltak i skjermet sektor med midlertidig varighet slås sammen. Videre disponerer NAV et bredt virkemiddelapparat og skal vurdere brukerens bistandsbehov i forhold til hele dette apparatet. Ved så bredt innrettede tiltak øker risikoen for at brukers behov ikke sees i forhold til hele virkemiddelspekteret. En tiltaksarrangør vil ikke ha kompetanse eller mulighet til å vurdere om det er mer hensiktsmessig at bruker deltar på andre arbeidsrettede tiltak enn bedriften kan tilby, eller ha mulighet til å vurdere og iverksette andre tjenester fra NAV.

Det er også andre ulemper ved å innrette tiltak for bredt i forhold til innhold. Som nevnt over, er argumentasjonen for bredt innrettede tiltak, at tiltaksstrukturen er for oppsplittet, noe som fører til unødig ventetid mellom tiltak for brukere som har behov for flere tiltak i en tiltakskjede. Etter direktoratets vurdering vil bredt innrettede tiltak imidlertid kunne øke risiko for større grad av innlåsing av deltakere, noe som isolert sett kan føre til at tiltak får økt varighet. Ettersom arbeidsrettede tiltak er et knapphetsgode, er det også usikkert om en slik innretting fører til lenger ventetid før oppstart i tiltak, og om dette igjen fører til at total varighet fra behov for tiltak er avdekket til tiltaksløp er gjennomført blir lenger enn med en tiltaksstruktur hvor tiltakene har mer avgrenset innhold og formål.

Tiltak som er innrettet bredt vil også kunne medføre store utfordringer i forhold til å identifisere formål og innhold i tiltaket. En konsekvens av dette er at en så bred innretting som er foreslått, særlig i modell 1 i utvalgets innstilling, vanskeliggjør styring, kontroll og evaluering av gjennomføringen av tiltak. Det blir også vanskelig å kontrollere og evaluere hvilke elementer i tiltaket som gir god effekt i forhold til overgang til arbeid.

Videre vil informasjonen om brukeren være asymmetrisk ved at tiltaksarrangør vil sitte med mest kunnskap om hva som passer brukeren best, og ordningen med at NAV skal godkjenne dette kan medføre en «sandpåstrøerrolle».

Innføring av varighetsbegrensninger, inndeling av tjenestene i moduler, samt innføring av faste milepæler med vurdering av om det er hensiktsmessig at bruker fortsatt skal være i tiltaket eller om andre tiltak eller tjenester fra NAV er mer hensiktsmessig, kan være grep for å motvirke utfordringene beskrevet over.

Man kan for eksempel tenke seg at de ulike tjenestene i et bredt tiltak kan deles inn i moduler, hvor det etter hver gjennomførte modul stilles krav til at NAV skal gjennomføre en ny behovsvurdering for å vurdere videre tiltaksdeltakelse på ny modul eller om andre av NAVs

tjenester eller virkemidler er mer hensiktsmessige. Videre kan det settes krav til faste milepæler hvor hensiktsmessigheten av videre tiltaksdeltakelse vurderes, samt rapportering ved disse milepælene. Dette må settes i forkant av oppstart i tiltaket. Det vil imidlertid være utfordrende å definere varighet på enkelte moduler innenfor den totale varigheten av tiltaket. Samtidig er dagens tiltaksstruktur med tydelige mål og overgang mellom ulike tiltak, naturlige stoppunkter. En sammenslåing som skissert ovenfor fjerner naturlige stoppunkt som overgang mellom tiltakene er i dag. Det bør derfor vurderes andre virkemidler for å korte ned ventetid mellom tiltak.

Innføring av større grad av resultatbasert finansiering vil kunne bidra til å fremme en målsetting om for eksempel ordinært arbeid i tiltak med bred innretting. Det er få erfaringer fra Norge på dette området. Erfaringer fra andre land viser imidlertid at det er utfordringer knyttet til slike finansieringsformer.

For bredt innrettede tiltak gir videre utfordringer knyttet til prising. Det er i utgangspunktet utfordringer knyttet til å beregne faktiske kostnader for gjennomføring av de enkelte tiltaksvariantene som ikke anskaffes etter regelverket om offentlige anskaffelser. For bredt innrettede tiltak som beskrevet over, vil disse utfordringene bli enda større.

Dersom dette skulle bli en hovedmodell for innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne, som det foreslås i modell 1, vil man i tillegg møte disse utfordringene:

- En slik innretting gir tiltaksarrangørene mye «makt» og lite ansvar, ved at NAV skal gjøre arbeidsevnevurderingene og formelt sett godkjenne handlingsplanene men ikke ha selve oppfølgingen av brukeren
- Så bredt innrettede tiltak krever i stor grad en parallell oppbygging av kompetanse, tiltaksarrangør kan bli et «mini-NAV» med andre insentiver enn NAV; dess lenger bruker er i tiltak - dess mer kompensasjon
- En forutsetning for at så bredt innrettede tiltak kan fungere er at NAV-kontorene parallelt må bygge opp kompetanse i forhold til veiledning og oppfølging av gruppen for å kunne bestille tiltak av og følge opp tiltaksarrangør. NAV kan ikke ivareta sin rolle som bestiller, oppfølger og kontrollør av disse tiltakene hvis man ikke skal produsere noen av disse tjenestene selv

De bredt innrettede tiltakene i modell 1 forutsetter tettere oppfølging fra NAV for å sikre nødvendig kontroll med at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov. Dette setter store krav til NAVs rolle som bestiller, oppfølger og kontrollør av tiltaksarrangør. Det kan stilles spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig bruk av ressurser når disse ressursene i stedet kan brukes på at NAV i større grad avklarer og følger opp brukere i egen regi.

Ventetid før og mellom tiltak – andre tilnærminger

Bakgrunnen for forslaget om å slå ulike tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i skjernet virksomhet sammen, er at det kan oppstå uønsket ventetid før iverksettelse av arbeidsrettede tiltak, og uønskede ventetider mellom tiltak for personer som har behov for mer enn ett tiltak. Det vil være risiko for at det kan oppstå noe ventetid både før oppstart i et arbeidsrettet tiltak, mellom arbeidsrettede tiltak i en tiltakskjede, eller ved overføring fra et gjennomført arbeidsrettet tiltak til videre oppfølging i NAV.

Det har vært utfordringer internt i NAV i forhold til å avklare brukernes behov for arbeidsrettede tiltak tilstrekkelig raskt. Arbeidsrettede tiltak er i tillegg et rammefinansiert knapphetsgode, med tildelte rammer for aktivitet og midler hvert budsjettår. Dersom det reelle behovet for arbeidsrettede tiltak overstiger de tildelte rammene for aktivitet, vil dette kunne føre til ventetid på de ulike tiltakene. Knapphet på tiltaksressurser kan dermed forårsake ventetid på tiltak. Videre er dagens tiltaksstruktur delt opp i ulike tiltaksvarianter med egne formål som legger føringer for innretting av tiltakene. Som beskrevet over, legger strukturen til rette for bruk av tiltakskjeder som kan settes sammen for å ivareta brukernes behov.

Risikoen for ventetid mellom tiltak kan imidlertid for eksempel gjøres mindre ved at man ved avslutning av et tiltak og overgang til et annet, kan sikre gode og smidige overføringer mellom tiltakene i god tid før avslutning av det pågående tiltaket. Dette kan for eksempel gjøres ved å ha et overføringsmøte mellom tiltaksarrangør og NAV i tilstrekkelig tid før avslutning for å sikre gode overganger. Det kan videre legges inn krav om et slikt møte i kravspesifikasjonen for tiltaket. Trekk ved tiltaksstrukturen som kan gi risiko for ventetid kan minskes ved hjelp av hensiktsmessige måter å organisere arbeidet med de arbeidsrettede tiltakene på. Sikring av gode overganger og kontinuerlig inntak vil være hensiktsmessige grep som kan bidra til dette.

En kvalitativt god og hyppig oppfølging av deltakeren under gjennomføring av tiltak fra NAV sin side, vil også kunne bidra til å fange opp behov som fremkommer eller endrer seg underveis, slik at planer kan oppdateres fortløpende og ikke etter at personen er ferdig med det igangsatte tiltaket. Videre er det behov for større kompetanse i NAV i forhold til seleksjon inn til ulike tiltakene, og å vurdere om det er hensiktsmessig med andre tilbud og tjenester enn arbeidsrettede tiltak.

Noen av de arbeidsrettede tiltakene har i dag kontinuerlig oppstart, det vil si at brukeren i prinsippet kan starte når som helst så lenge det er ledig kapasitet, mens andre har faste oppstartstidspunkt. Et eksempel på den siste varianten er ordinær utdanning. At tiltakene i større grad har rullerende oppstart vil kunne bidra til å legge til rette for kortere ventetid.

Andre forhold som kan påvirke gjennomstrømning og fleksibilitet i tiltakene er ulike finansieringsmodeller. Erfaringer fra et forsøk med alternative finansieringsformer for arbeid

med bistand, viste at en av finansieringsmodellene i forsøket ga større fleksibilitet i innrettingen av tiltaket enn dagens finansieringsmodell.

Det er i tillegg behov for evidensbasert kunnskap i forhold til hvilke effekter ventetid har på overgang til ordinært arbeid. Arbeidsdepartementet har inngått en avtale med Frisch-senteret og Proba analyse om en flerårig satsning der de overordnede målene er å bidra til bedre kunnskap om effekter av tiltak, og framskaffe evalueringer med høy kvalitet og relevans av tiltak og virkemidler for å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne å komme i arbeid eller holde på et arbeidsforhold.

Som en del av denne avtalen, skal det iverksettes et randomisert forsøk på arbeidsrettede tiltak og tidlig intervensjon. I praksis innebærer dette at en gruppe med behov for arbeidsrettede tiltak trekkes ut og får iverksatt et arbeidsrettet tiltak basert på individuelle behov kort tid etter at det er fattet et oppfølgingsvedtak som avdekker dette behovet, mens de som ikke trekkes ut får tildelt arbeidsrettede tiltak i henhold til den «normale» ventetiden. Målsettingen med et slikt forsøk er å kunne verifisere hypotesen om at tidlig iverksettelse av tiltak har positiv effekt i forhold til å komme i arbeid.

Oppsummering

Prinsipielt bør innholdet og formålet med de ulike tiltaksvariantene være tydelig definert. Ved å utforme tiltakene for bredt i forhold til innhold og åpne for for lang varighet, risikerer man at brukere i større grad låses inne i tiltaket. Faren for innlåsing henger både sammen med at det vil være utfordrende for NAV å følge opp gjennomføringen av tiltaket, og at et slikt system vil øke risikoen for at det vil være i tiltaksarrangørens interesse å beholde deltakeren i tiltaket lengst mulig. Direktoratet ønsker også en utvikling mot større grad av fastsetting av resultatmål for de enkelte tiltakene enn i dag.

Noe av intensjonen med NAV-reformen var å kunne tilby brukerne et helhetlig spekter av tjenester basert på deres individuelle behov. NAV vil derfor sammen med bruker kontinuerlig vurdere brukers behov i forhold til hele porteføljen av arbeidsrettede tiltak og resten av NAVs tilbud. For bredt innrettede tiltak vil kunne være til hinder for dette, da det er større utfordringer knyttet til slike vurderinger når innhold og varighet for tiltakene legger til rette for at bruker skal være hos samme tiltaksarrangør gjennom hele tiltaksløpet. En tiltaksarrangør vil ikke ha kompetanse eller mulighet til å vurdere om det er mer hensiktsmessig at bruker deltar på andre arbeidsrettede tiltak enn bedriften kan tilby, eller ha mulighet til å vurdere og iverksette andre tjenester fra NAV. Innrettingen av bredt innrettede tiltak vil også gi lite fleksibilitet i forholdet mellom hvilken avklaring og oppfølging som kjøpes eksternt og produseres av NAV selv for personer med nedsatt arbeidsevne.

Etter direktoratets vurdering, er utfordringene knyttet til så bredt innrettede tiltak som foreslås i modell 1 i utvalgets innstilling betydelige. Dette hindrer imidlertid ikke at det kan være hensiktsmessig med en noe bredere innretting av tiltakene enn i dagens tiltaksstruktur.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering må det imidlertid først avklares nærmere hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for innretningen av arbeidsrettede tiltak i fremtiden. Det må deretter defineres hvilke funksjoner det er behov for å kjøpe av eksterne tiltaksarrangør for å kunne gi en hensiktsmessig arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne. På bakgrunn av dette er det behov for en helhetlig konkret vurdering av hvordan en hensiktsmessig tiltaksstruktur bør se ut på noe lenger sikt.

4. Kvalitet i arbeidsrettede tiltak

Ulike forhold knyttet til kvalitet i arbeidsrettede tiltak, med særlig vekt på tiltak som er forbeholdt tiltaksarrangører i skjermet sektor, beskrives i utvalgets innstilling. Kvalitet i arbeidsrettede tiltak forbeholdt tiltaksarrangører i skjermet sektor inkluderer hele tiltaksprosessen. Denne strekker seg fra kvalitetssikring ved krav til virksomhetene i forskrift om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen og avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør, til kvalitet i anskaffelse, kvalitet ved bestilling av tiltak, og kvalitet ved gjennomføring og oppfølging av resultat-kvalitet.

Kvalitet og kvalitetskontroll kan deles inn i tre hovedfaser;

- Strukturkvalitet; (sikring av kvalitet i forkant av tiltaket) definisjon av formelle krav til leverandør i form av økonomiske, juridiske, materielle og kompetansemessige rammevilkår.
- Prosesskvalitet; (oppfølging av kvalitet underveis i gjennomføringen av tiltaket) kvaliteten i det arbeidet som legges inn i tjenesteleveransen og hva slags oppfølging som gis til den enkelte bruker i de ulike stadiene i brukerens prosess.
- Resultatkvalitet (kontroll av kvalitet i etterkant av gjennomført tiltak); om resultatet av tjenesten svarer til mål og forventning.

Sentrale utfordringer knyttet til måling av kvalitet i arbeidsrettede tiltak, er blant annet at tiltakene til dels har ulike formål for de enkelte brukere, at det konkrete innholdet i tiltakene varierer og tilpasses individuelle behov (manglende standardisering av innhold) og at oppnådde resultater i prinsippet kan skyldes flere forhold enn den konkrete tjenesteytingen i tiltaket. I utvalgets innstilling pekes det på at Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid i forhold til de arbeidsrettede tiltakene i stor grad er ivaretatt i forkant av tiltak. Det er ikke like tett kvalitetsoppfølging underveis i tiltaket eller kontroll av kvalitet i etterkant av gjennomført tiltak (resultater). Utvalget peker på at det er behov for økt fokus på kvalitet i gjennomføring og resultater for å forbedre måling av kvalitet i de arbeidsrettede tiltakene.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektøren har besluttet å igangsette et arbeid med å utarbeide og implementere et kvalitetssystem i NAV. Kvalitetssystemet i NAV vil være et vesentlig bidrag til operasjonalisering av virksomhetsstrategien. Kvalitetssystemet vil ivareta helheten, og vil derfor bidra til å nå målene innenfor alle innsatsområdene i strategien:

- Arbeid først
- Aktive brukere
- Pålitelig forvaltning
- Kunnskapsrik samfunnsaktør
- Løsningsdyktig organisasjon

Der det er formålstjenlig skal det utarbeides standardiserte arbeidsprosesser og det skal etableres kvalitetsmål med tilhørende indikatorer for hver arbeidsprosess. Det legges til grunn at kvalitetsmålene skal ta utgangspunkt i dagens nivå og forsterkes over tid.

Økt kvalitet i saksbehandling og oppfølging av brukere vil gi bedre tjenester til brukerne og bidra til at tjenesteproduksjonen på sikt blir mer effektiv. Dette skal bl.a. gjøres gjennom fastsatte krav til kvalitet i de ulike trinnene i arbeidsprosessene; gjøre ting riktig første gang og hver gang. Standardisering av viktige deler av arbeidsprosesser vurderes også som en forutsetning for at etaten skal kunne motta og ta i bruk moderniserte IKT-løsninger, hvor krav til en lik oppgaveutførelse vil være et sentralt element.

Gjennomgang av rutiner knyttet til bestilling av tiltak, oppfølging av bruker underveis og ved avslutning av tiltak er et arbeid som må ses i forhold til og integreres i kvalitetssystemet i NAV som er under utvikling. Arbeidet med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem i NAV er påbegynt, men har et langsiktig perspektiv.

Kvalitet i arbeidsrettede tiltak

I forhold til arbeidsrettede tiltak, er det to dimensjoner for å måle kvalitet; på individnivå for den enkelte deltaker og på systemnivå knyttet til tiltaksarrangør.

NAV har, som et virkemiddel for å forbedre kvaliteten i egne tjenester, utarbeidet en ny standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning. Denne standarden omfatter også i noen grad iverksetting og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak for brukerne. Den nye standarden er en operasjonalisering av innsatsområdene i virksomhetsstrategien med utgangspunkt i å synliggjøre arbeid først og bidra til aktive brukere gjennom tett og kvalitativt god oppfølging. Kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgningen skal bedres gjennom målrettet arbeid i NAV-kontorene. Standarden viser de lovbestemte stegene i oppfølgingen av brukere. Standarden er en tydeliggjøring av dagens oppfølgingsmodell og en del av direktoratets systematiske kvalitetsarbeid.

For de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i skjermet virksomhet, ble det i forbindelse med Riksrevisjonens revisjon av Aetats forvaltning av tilskudd til tiltaksarrangører i 2006, påpekt konkrete mangler ved forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor. Det ble blant annet avdekket svakheter i samarbeidsavtalen mellom tiltaksarrangør og NAV, dårlig kontroll av tiltaksarrangørens måloppnåelse, og det ble reist tvil om kravene til å være godkjent som tiltaksarrangør overholdes.

På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader foretok Arbeids- og velferdsdirektoratet en fullstendig gjennomgang av de forholdene som ble påpekt, og avvikene ble lukket suksessivt i forbindelse med implementering av ny avtalemal, kravspesifikasjon og skjerpede krav til godkjenning av virksomhetene. Det ble ikke lagt opp til endringsforslag som ville medføre vesentlige endringer i regelverket.

NAV fylke startet arbeidet med implementering av ny avtalemal, kravspesifikasjoner og godkjenningsregler høsten 2008. Dette arbeidet ble ferdig ved utgangen av 2009.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også stilt krav om at godkjente tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor skal ha et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon. Direktoratet har ikke lagt spesifikke føringer for valg av system, bransjeorganisasjonene har imidlertid valgt å innføre kvalitetssikringssystemet European Quality in Social Services, EQUASS. Innføring av et felles kvalitetssikringssystem for tiltak i skjermet sektor medfører et kompetanseløft for tiltaksarrangørene, som i sin tur vil kunne sikre en bedre kvalitet i gjennomføringen av tiltaksarbeidet og en bedre måloppnåelse i forhold til NAVs bestillinger. Kvalitetssikringssystemet ble innført i de fleste tiltaksbedriftene i løpet av 2011.

Når det gjelder de anbudsutsatte tiltakene er det også viktig både med høy kvalitet på leveransene til NAV og tett resultatoppfølging fra NAV sin side. I nasjonale anbudskonkurranser blant de såkalte Raskere tilbake-tiltakene, legger direktoratet inn som krav at leverandørene må ha et velfungerende kvalitetssikringssystem. De fleste av disse tiltakene blir anskaffet i fylkene. Konkurranses grunnlaget blir utarbeidet med bakgrunn i maler fra direktoratet. I disse malene er det lagt inn formuleringer i retning av at tilbyderne må ha et velfungerende kvalitetssikringssystem for å bli kvalifisert til anbudskonkurransen, eksempelvis må de være ISO-kvalifisert eller tilsvarende.

Andre anbudsutsatte tiltak, som for eksempel avklaring, oppfølging og arbeidsmarkedsopplæring (AMO), anskaffes fylkesvis. NAV er i tett dialog med sine leverandører og vil følge opp leverandørene i forhold til at kravene i kravspesifikasjonen overholdes. Dersom NAV oppdager kvalitativt svake sluttrapporter eller andre forhold som ikke er tilfredsstillende, tas dette opp med den aktuelle leverandøren.

Som det påpekes i utvalgets innstilling, legger dette et godt grunnlag for det som kan kalles for «strukturkvalitet». Når det gjelder kvalitet knyttet til prosesskvalitet og resultatkvalitet, er

dette områder som i dag er forutsatt ivaretatt lokalt uten overgripende rutiner og oppfølging på nasjonalt nivå. Dette er områder med et klart forbedringspotensiale for NAV.

Hva har betydning for god kvalitet?

Før man kan måle kvalitet må det defineres hva en mener er god kvalitet i arbeidsrettede tiltak. Det må utarbeides en felles definisjon og forståelse av god kvalitet i tiltak er. En definisjon på gode tiltak med god kvalitet er basert på en kvalitativ evaluering; at tiltaket fungerer etter hensikten, det vil si at tiltaket er hensiktsmessig for bruker og at tiltaket gjennomføres i tråd med det som er intensjonen i konseptet. Ved måling av kvalitet på tiltak, vil det være av stor betydning at en ser på innsøket, eller bestillingen fra NAV, med utgangspunkt i brukers aktivitetsplan. Tiltaket og bestillingen til tiltaksarrangør må være i samsvar med konseptet. Dernest kan man måle tiltaket på resultater, for eksempel formidlingsresultater i et formidlingstiltak. Dersom deltakerne i tiltaket i stor grad er i målgruppen for tiltaket, vil forutsetningene for å måle resultatene for hver gjennomføring være tilstede. Gode resultater vil da indikere at kvaliteten på gjennomføringen er god.

Mange forhold har betydning for god kvalitet og gode resultater i gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak. Dette kan blant annet være:

- Høy faglig kompetanse
- Bruk av anerkjente metoder/prosesser
- Gode rapporter fra tiltaksarrangør som svarer på bestillinger og gjør egne vurderinger
- God markeds kunnskap og markedskontakt
- Godt samarbeid mellom tiltaksarrangør og NAV
- Tiltaksarrangør opplever at de ansatte i NAV er tilgjengelige
- Bestillingen fra NAV er god og fyllestgjørende, og i henhold til kravspesifikasjonen for tiltaket
- NAV har god kunnskap om de arbeidsrettede tiltakene
- Tiltaksarrangør tenker "Arbeid først"
- Tiltaksarrangør har et stort kontaktnett i det lokale næringslivet
- Tiltaksarrangør kan tilby tiltaksdeltakerne plasser som kan gi dem både hva de ønsker og hva markedet etterspør
- God oppfølging av deltakerne
- God og fyllestgjørende rapportering fra tiltaksarrangør
- Tiltaksarrangør har korte tiltaksløp som overordnet strategi
- Gode og arbeidsmiljøvennlige lokaler
- Kvalitetssikring – gode kvalitetssikringsrutiner har gitt bedre tiltaksarrangører

Som det fremgår over, vurderer direktoratet det som hensiktsmessig at etaten utfører en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppløping. Dette innebærer blant annet at mer av avklarings- og oppfølgingsarbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne bør skje i NAVs regi.

Egenproduserte og kjøpte tjenester i parallell vil fremme kvaliteten og gjøre NAV bedre både til å vurdere kvalitet på kjøpte tjenester, og til å utvikle egen kvalitet.

Hvordan måle kvalitet?

Det finnes ulike tilnærminger og verktøy for å måle kvalitet. Eksempler på dette, er:

- Gjennom kvalitetssikringssystemer
- Gjennom brukerundersøkelser
- Gode rapporter fra tiltaksarrangør
- Resultatmål som følges opp – resultatkvalitet
- Gjennom effektmålinger basert på vitenskapelige metoder

Økt bruk av ordinært arbeidsliv både som målsetting og virkemiddel bør etter direktoratets oppfatning ligge til grunn for innretningen av de arbeidsrettede tiltakene i årene fremover. Dette medfører en vridning av tiltakssammensetningen til mer bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv. En forutsetning for å integrere flere i ordinært arbeidsliv, er at disse tiltakene innehar god kvalitet og at det utarbeides systemer for kvalitetssikring

Forsterket fokus på oppfølging av brukere i ordinært arbeidsliv innebærer en vektlegging av metodikken i Supported Employment. Det er dokumentert god effekt i den type tilbud som scorer høyt på den såkalte ”Supported Employment Fidelity Scale”, det vil si i praksiser der følgende kvalitetsprinsipper blir fulgt:

1. Organisasjonen har all oppmerksomhet rettet mot ansettelse i ordinært arbeidsliv
2. Deltakelse er basert på individuelle valg
3. Rask igangsetting av jobbsøking
4. Den arbeidsrettede bistanden er integrert med øvrig støtte- og behandlingsapparat
5. Jobbsøking og all bistand er individuell og basert på den enkeltes ønsker
6. Oppfølgingen er tidsbestemt
7. Det gis bistand til økonomisk planlegging

For tiltaksarrangører foreligger det et sett av praktiske kvalitetsindikatorer for evaluering av i hvor stor grad man i praksis utøver kvalitativt god Supported Employment.⁸ I tillegg foreligger det en rekke prosjektevalueringer og sammenfatninger av disse, som samlet gir et nokså konsist bilde av at Supported Employment gir god effekt. Det foreligger også et lignende sett kvalitetsindikatorer for Individual Placement and Support (IPS), som er særlig innrettet mot personer med psykiske lidelser.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er dette tilnærminger og verktøy som bør testes ut ved en vektlegging av inkludering i ordinært arbeidsliv.

⁸ Bond (2004); Bond et al (2008), Dreher et al. (2010).

Oppsummering

Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefaler at det iverksettes et utviklingsprosjekt knyttet til kvalitet i arbeidsrettede tiltak, med forslag til hvordan kvaliteten kan forbedres på dette området.

Direktoratet vurderer at det vil være hensiktsmessig og se på rutiner knyttet til oppfølging og kontroll i forhold til innhold, gjennomføring og sluttresultater av arbeidsrettede virkemidler. Etablerte rutiner bør gjennomgås, evalueres og ses i forhold til eventuelle kvalitetsmål. Gjennomgang av rutiner knyttet til bestilling av tiltak, oppfølging av bruker underveis og ved avslutning av tiltak er et arbeid som må ses i forhold til og integreres i det kvalitetssystemet som er under utvikling i NAV. Arbeidet med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem i NAV er påbegynt, men har et langsiktig perspektiv.

Samtidig må det vurderes om det er behov for enkelte tiltak på kortere sikt. Et område hvor det er behov snarlig iverksettelse av et utredningsarbeid, er knyttet til måling av resultatoppnåelse ved de ulike arbeidsrettede tiltakene generelt, men spesielt for tiltakene forbeholdt skjermet virksomhet. Utvikling av et sett definisjoner på resultatoppnåelse og oppfølging av resultatene på nasjonalt nivå bør prioriteres.

5. Arbeidsrettede tiltak med tidsubestemt varighet

Utvalget ser behov for en ny og samlet vurdering av de tidsubestemte tiltakene i lys av den nye uførepensjonsreformen. En slik gjennomgang bør etter utvalgets oppfatning omhandle ulike lønnstilskuddsordninger, ulike tilretteleggings- og oppfølgingstiltak i tillegg til ulike måter å kombinere trygd og arbeid på. Samtidig fremmes det enkelte konkrete endringsforslag knyttet til tiltakene tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og varig tilrettelagt arbeid.

5.1 Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift

Utvalget er delt i synet på hvilken rolle det arbeidsrettede tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift skal ha i årene som kommer.

Formålet med tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er å kunne gi arbeid til personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tiltaket har tidsubestemt varighet og er forbeholdt tiltaksarrangører i skjermet sektor. Tiltaksdeltakerne er ansatt hos tiltaksarrangør og mottar ordinær lønn. Tiltaksarrangør mottar et attføringstilskudd og et lønnstilskudd for hver deltaker i tiltaket.

Et flertall av medlemmene i utvalget mener at tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift bør fases langsomt ut. Et mindretall i utvalget ønsker å videreføre og revitalisere tiltaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift kan i prinsippet betraktes som en lønnstilskuddsordning med tidubegrenset varighet hvor deltaker er ansatt i en skjermet virksomhet. Det er et viktig prinsipielt spørsmål hvorvidt det er hensiktsmessig å opprette arbeidsplasser utenfor ordinært arbeidsliv gjennom lønnstilskuddsordninger.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er det et grunnleggende prinsipp at alle personer med en viss arbeidsevne skal gis mulighet og støtte til å bli integrert i det ordinære arbeidsmarkedet.

Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er et tiltak som ble utformet før innføringen av en rekke andre tiltak og virkemidler som kan bidra til å senke tersklene for å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet. Tiltak som kan bidra til dette er for eksempel lønnstilskudd, oppfølging og ulike tilskudd til/typer tilrettelegging. En mer fleksibel innretning av uførepensjon kan også kombineres med arbeid i ordinære virksomheter. Denne utviklingen gjør det mulig for flere å etablere en tilrettelagt jobb i ordinært arbeidsliv.

Strukturelle forhold ved de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene virker begrensende på brukernes muligheter ved en videreføring av dette tiltaket. Det er særlig problematisk at deltakere i dette tiltaket vil få et mye mer begrenset tilbud i forhold til varierte og individuelt tilpassede arbeidsoppgaver, enn om nedslagsfeltet for støtten som tilbys er i ordinært arbeidsliv. Bedriftenes doble målsetting om å drive attføring og ordinær produksjon av varer og tjenester, gir heller ikke tiltaksarrangør incitamenten til å prøve ut og formidle tiltaksdeltakerne til ordinært arbeidsliv.

På bakgrunn av argumentasjonen ovenfor, er det etter direktoratets vurdering ikke hensiktsmessig at det lokale NAV-kontoret skal vurdere og prøve ut personer med nedsatt arbeidsevne i tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift før man søker inn på tiltaket varig tilrettelagt arbeid, slik et mindretall i utvalget foreslår. Det er heller ikke hensiktsmessig å benytte tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift som et utviklingsmål for unge mennesker som har fått innvilget uføretrygd og som deltar på tiltaket varig tilrettelagt arbeid. Både varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er arbeidsrettede tiltak med tidsbestemt varighet i tiltaksbedrifter i skjermet sektor. Å gå fra et tidsbestemt tiltak til et annet i skjermet virksomhet vil etter direktoratets vurdering ikke kunne ansees som utvikling. Utvikling fra varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet ivaretas av forslaget om å kunne gi permisjon for å prøve seg ut i ordinært arbeidsliv i en tidsbegrenset periode, gjennom varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, tidsbestemt lønnstilskudd og andre virkemidler som er i samsvar med brukernes behov.

I tråd med flertallet i utvalget sin innstilling, bør tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering fases ut. Det øvrige tiltaksapparatet vil kunne ivareta brukernes behov, særlig gjennom tidsbestemt lønnstilskudd og varig tilrettelagt

arbeid. Samtidig er det viktig at tilbudet opprettholdes for de brukerne som deltar i dette tiltaket i dag. En utfasing vil derved best kunne skje ved at ingen nye deltakere tas inn i tiltaket.

5.2 Varig tilrettelagt arbeid

Varig tilrettelagt arbeid er et tiltak som både kan arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet og i ordinært arbeidsliv. Formålet med tiltaket er å kunne gi arbeid til personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Det er et krav at deltaker har fått innvilget uførepensjon eller forventes å få innvilget uførepensjon i nær fremtid. Tiltaket har ingen begrensning i varighet.

I utvalgets innstilling foreslås det enkelte endringer knyttet til tiltaket varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. Utvalget foreslår at:

- det legges til rette for ordninger som gjør det mulig å kombinere arbeid i skjermede omgivelser med periodevis arbeid i ordinære virksomheter. Det foreslås derfor en ordning med permisjon fra varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet i en avgrenset periode for å kunne prøve seg i arbeid i ordinært arbeidsliv. Dersom utprøvingen ikke fungerer, skal deltaker kunne returnere til den forhåndsgodkjente tiltaksbedriften.
- det stilles tydeligere krav til om å bruke det lokale næringslivet som arena for gjennomføringen av varig tilrettelagt arbeid i skjermede omgivelser. Utvalget forutsetter at tiltaksarrangørene fortsatt skal ha ansvaret for oppfølging av deltakerne og gjennomføring av tiltaket ved økt utplassering i ordinært arbeidsliv. Utvalget legger vekt på at en på denne måten vil kunne benytte skjermede virksomheters kompetanse knyttet til oppfølging av deltakerne og gjennomføring av tiltak.
- det bør vurderes om det bør gjøres tydelig i regelverket at varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet bare kan gis til personer som har 100% uførepensjon, ettersom de som har en gradert uføreytelse vil ha en viss inntektsevne. For disse må målet være lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet.
- tiltaket varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet utvikles videre, blant annet med mulighet til å kombinere og bruke oppfølgings- og tilretteleggingstiltak mer fleksibelt enn i dag.
- tilskuddssatsen til varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet bør være på samme nivå som tilskuddssatsen til varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. I 2012 er driftsstøtten henholdsvis kr 55 518,- og kr 132 323,- for de to tiltaksvariantene.

Utvalget peker også på at det er indikasjoner på at det er et udekket behov for tiltaksplasser på varig tilrettelagt arbeid, og anbefaler at man på bakgrunn av dette blant annet vurderer om flere brukere som i dag er i kommunale dagsentra bør få tilbud om plass i varig tilrettelagt arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets anbefaling om at det i større grad bør legges til rette for at deltakere i varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet skal kunne prøve seg i ordinært arbeidsliv. Samtidig er det viktig at deltakere som ikke er aktuelle for eller ønsker å prøve seg ut i ordinært arbeidsliv har mulighet til å delta i skjermede og tilrettelagte omgivelser.

De senere årenes økte vektlegging av muligheter for formidling til ordinært arbeid for tidsubestemte tiltak må sees i sammenheng med hovedbudskapet i Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering i forhold til økt fleksibilitet i virkemiddelbruken, økt fokus på inkludering av marginaliserte grupper og økt fokus på individuelle behov og tilrettelegging.⁹ Videre bør denne utviklingen også sees i sammenheng med et ønske om at tiltakene av mer varig karakter bør være en integrert del av arbeidsmarkedspolitikken, og et ønske om å forebygge innlåsing på tidsubestemte tiltak for brukere som kan integreres i ordinært arbeidsliv.

Kombinasjon av arbeid i skjermede og ordinære virksomheter

FAFOs evaluering av varig tilrettelagt arbeid i 2008¹⁰, viser at mange deltakere i varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet ikke tar sjansen på å prøve seg i ordinært arbeid både fordi de tas ut av en trygg hverdag i tiltaket, og fordi de må gi slipp på uførepensjonen. Mottak av varig uførepensjon kan svekke den enkeltes motivasjon for å prøve seg i ordinært arbeidsliv. Videre kan det være utfordringer knyttet til å finne relevante tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv i små lokale arbeidsmarkeder. Et annet forhold som kan bidra til å hindre overgang til ordinært arbeidsliv, er frykt for at deltakere som ikke er klare for ordinært arbeid skal bli presset ut av varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. Deltakerne har ofte selv ikke ønske om overgang til ordinært arbeidsliv. Mange har lange attføringsløp bak seg og setter pris på tryggheten varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet representerer.

Utvalget foreslår en ordning med permisjon fra varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet i en avgrenset periode for å kunne prøve seg i arbeid i ordinært arbeidsliv. Dersom utprøvingen ikke fungerer, skal deltaker kunne returnere til den forhåndsgodkjente tiltaksbedriften.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning er dette et forslag som bør vurderes nærmere. En ordning med permisjon og mulighet for å komme tilbake til den skjermede virksomheten vil minske opplevd risiko for brukerne i forhold til å prøve seg i ordinært arbeidsliv. Fordelen ved å legge til rette for utprøving i ordinært arbeid gjennom en permisjonsordning med åpen retur, er at dette vil skape trygghet for tiltaksdeltakerne som vet at de har noe å gå tilbake til dersom utprøvingen i ordinært arbeid ikke fungerer.

⁹ *De har jo uansett uførepensjon – En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*; Mandall, Roland, FAFO-rapport 2008:42.

¹⁰ Ibid.

For at en utplassering i ordinær bedrift for deltakere i tiltaket varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet skal være vellykket, er det helt avgjørende med en god oppfølging på utplasseringsstedet og individuell tilpassing i forhold til kombinasjonen arbeid i ordinært arbeidsliv med arbeid i skjermet bedrift. Det er flere scenarier knyttet til hvem som kan ha ansvar for denne oppfølgingen. Man kan tenke seg et alternativ hvor tiltaksarrangør i skjermet virksomhet står for oppfølgingen i den ordinære bedriften, et hvor oppfølgingen kjøpes av andre tiltaksarrangører, et hvor NAV skal ha dette ansvaret, og et hvor disse alternativene kombineres. Det kan være hensiktsmessig at brukere i varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet som prøver seg i ordinær virksomhet får oppfølging fra tiltaksarrangør i skjermet virksomhet under utprøvingen, dersom de har kompetanse på dette området. NAV bør være koblet på, slik at en kan legge gode planer for videre løp og eventuell bruk av virkemidler i de tilfellene formidling til ordinært arbeid blir aktuelt og det er behov for bruk av virkemidler for at dette skal lykkes.

Opprettelse av en permisjonsordning med åpen retur fører til spørsmål som:

- Hvor lenge skal en permisjon med åpen retur vare?
- Skal andre få tilbud når en VTA-plass er ledig på grunn av permisjon – og hvordan blir dette dersom en deltaker som er ute i permisjon kommer tilbake?
- Skal NAV finansiere tiltaksplasser som er ledige på grunn av permisjon?

Forslaget om en permisjonsordning fra varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet tilrettelegger for at flere brukere kan prøve seg i ordinært arbeidsliv. Samtidig fører en slik ordning til spørsmål som må utredes og vurderes nærmere.

Oppsummering

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering, bør det iverksettes en samlet vurdering av utvalgets forslag knyttet til endringer i varig tilrettelagt arbeid.

5.3 Behov for en ny og samlet vurdering av de tidsbestemte tiltakene

Utvalget ser behov for en ny og samlet vurdering av de tidsbestemte tiltakene i lys av den nye uførepensjonsreformen. Det er behov for en ny vurdering av hvordan de arbeidsrettede tiltakene virker sammen med reglene for den nye uføretrygden med henblikk på at flere med varige begrensninger i arbeidsevnen skal kunne delta i det ordinære arbeidslivet. Etter utvalgets oppfatning bør en slik gjennomgang omhandle ulike lønnstilskuddsordninger; herunder bruk av tidsbestemt lønnstilskudd, ulike tilretteleggings- og oppfølgingstiltak og ulike måter å kombinere trygd og arbeid på.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets anbefaling om en ny og samlet vurdering av arbeidsrettede tiltak uten varighetsbegrensning i lys av uførepensjonsreformen.

6. Andre merknader til utvalgets innstilling

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i tillegg merknader til enkelte andre områder i utvalgets innstilling.

6.1 Satsing på forskning

I utvalgets innstilling fremheves det at et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for å oppnå gode resultater i den arbeidsrettede bistanden for personer med nedsatt arbeidsevne.

Det legges ned store ressurser i tiltaksinnsatsen for personer med nedsatt arbeidsevne. Volumet på forskning og evalueringer er likevel beskjedent.

Etter utvalgets oppfatning, er aktuelle forskningsområder blant annet forskning på hvilke typer bistand og tiltak som har gode effekter, og forskning på tiltaksdeltakernes bakgrunn, og veien til ordinært arbeidsliv. Det påpekes også det er behov for mer forskning på behovene og tilbudet til de som står lengst unna arbeidslivet, tiltaket varig tilrettelagt arbeid og de brukergruppene som er aktuelle for denne type tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets innstilling. Det er et stort behov for en satsing på forskning på arbeidsrettede tiltak.

Etter direktoratets oppfatning er det to områder som peker seg ut som særlig viktige med en forsterket satsing på forsøksvirksomhet og forskning på kort sikt. Et av disse områdene er å få bedre kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak. Det andre området er arbeidsrettet oppfølging av brukere, da dette er en viktig del av en satsing mot å bruke det ordinære arbeidslivet i større grad som arena for arbeidsrettet bistand.

Effekter av arbeidsrettede tiltak

Etter direktoratets vurdering bør en satsing på forskning på arbeidsrettede tiltak særlig innrettes mot å se på effekter av tiltak; det vil si hvilke tiltak som virker for hvem. Det er behov for mer kunnskapsbasert viten på dette området.

I 2012 har Stortinget bevilget om lag syv milliarder kroner til gjennomføring av arbeidsrettede tiltak. Det er gjennomført mange evalueringer på området, men det har tradisjonelt vært gjennomført få studier av effekten knyttet til arbeidsrettede tiltak. Det foreligger derfor lite kunnskapsbasert viten om hvilke arbeidsrettede tiltak som gir best effekt i forhold til

målsettingene med tiltakene. Ny kunnskap på dette området må både fungere som:

- a) grunnlag for politikkkutforming
- b) grunnlag for å øke tryggheten hos veiledere på NAV-kontorene i forhold til hva som faktisk har størst effekt for brukerne

Arbeidsdepartementet har inngått en avtale med Frisch-senteret og Proba analyse om en satsning der de overordnede målene er å bidra til bedre kunnskap om effekter av tiltak, og framskaffe evalueringer med høy kvalitet og relevans av tiltak og virkemidler for å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne å komme i arbeid eller holde på et arbeidsforhold. Foruten gjennomføring av registeranalyser, legges det også opp til å gjennomføre randomiserte forsøk. Dette har i liten grad tidligere blitt gjort på tiltaksområdet i Norge tidligere.

Utfordringer knyttet til å designe randomiserte forsøk for arbeidsrettede tiltak er blant annet å designe dem på en slik måte at de både fremskaffer nyttig kunnskap som kan brukes i politikkkutforming på området og forvaltning av tiltakene lokalt. En annen vesentlig utfordring er seleksjonsproblematikken. Det er ikke tilfeldig hvilke brukere som starter på arbeidsrettede tiltak og hvilke som ikke gjør det. I NAV ligger behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger til grunn for å anslå brukernes behov for bistand, herunder også om det er behov for arbeidsrettede tiltak. Randomisering vil først kunne gjøres etter at brukernes behov for tiltak er avklart, da enten ved at det trekkes tilfeldig til ulike tiltak/strategier eller ved at brukerens plass i køen til tiltak trekkes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal i samarbeid med Frisch-senteret iverksette et randomisert forsøk på arbeidsrettede tiltak og tidlig intervensjon. Hypotesen som skal prøves ut er at tidlig intervensjon, det vil si tidligere iverksetting av et arbeidsrettet tiltak enn vanlig, gir best effekt i forhold til å komme tilbake i jobb. Forsøket vil bli satt i gang i 2013.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør det satses på en langsiktig strategi for å skaffe mer kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak.

Arbeidsrettet oppfølging av brukere

Arbeidsrettet oppfølging av brukere er helt sentralt i en strategi hvor det legges til grunn økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettet bistand for personer med nedsatt arbeidsevne.

I 2012/2013 er det besluttet å iverksette følgende nye forsøk hvor arbeidsrettet oppfølging av brukere står sentralt:

- Forsøk med kjerneoppgaver i NAV
- Forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd og utvidet oppfølging
- Forsøk med Individuell jobbstøtte (IPS)

Forsøket med kjerneoppgaver i NAV og forsøket med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd og utvidet oppfølging, fokuserer på utvidet oppfølging av brukere i regi av NAV. Det er også satt i gang forsøk med Individuell jobbstøtte (IPS), hvor oppfølging av brukere trolig både vil bli utført internt i NAV og kjøpt av eksterne tilbydere. Videreutvikling av arbeidsrettet oppfølging av brukere er en fellesnevner for disse forsøkene.

Etter direktoratets vurdering er det viktig at man har en helhetlig tilnærming til porteføljen av forsøk, slik at innretting av forsøkene og evalueringer sees i sammenheng, og inngår som en del av en helhetlig strategi på oppfølgingsområdet.

Oppsummering

Etter direktoratets vurdering bør det lages en strategi for innretting av forsøksvirksomheten på tiltaksområdet, slik at aktuelle forsøk inngår som en del av en helhetlig satsing. Det må også foretas en prioritering av hvilke områder det er mest hensiktsmessig å satse på først.

I 2013 vil områdene arbeidsrettet oppfølging av brukere og effekter av arbeidsrettede tiltak være prioriterte områder. Dette fordi behovet for kunnskapsbasert viten om effekter av arbeidsrettede tiltak og oppfølging av brukere er sentralt for å kunne øke bruken av ordinært arbeidsliv i den arbeidsrettede bistanden.

6.2 Satsing på kompetanseutvikling

Utvalget påpeker i sin innstilling at arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne er et område som i liten grad er profesjonalisert i den betydning at det ikke finnes særskilte fagutdanninger for denne type bistand.

Utvalget mener at det er behov for tydeligere kompetansekrav på dette området. Kompetanse innen arbeidsrettet bistand bør i større grad enn i dag dekkes opp gjennom relevante grunnutdanninger. Det er også behov for å dekke de samme temaene gjennom lett tilgjengelige kompetansegivende etter- og videreutdanningstilbud.

Utvalgets klare anbefaling om en sterkere satsing på utplassering og oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinære virksomheter, aktualiserer behovet for relevant kompetanse ytterligere. I denne sammenheng er det sentralt med kompetanse knyttet til integrering i ordinært arbeidsliv, blant annet kompetanse til å etablere og vedlikeholde et mangfoldig nettverk av arbeidsgivere, hjelpe brukerne å finne egnede jobber og markedsføre brukerne overfor aktuelle arbeidsgivere, og veilede og følge opp både brukere og arbeidsgivere i et reelt arbeidsmiljø.

Etter utvalgets oppfatning er relevant kompetanse på dette området mangelfullt utviklet både i Arbeids- og velferdsetaten og hos de fleste forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i skjermet virksomhet.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

En vridning av tiltaksinnsatsen mot mer bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv forutsetter økt kompetanse i forhold til inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv, slik utvalget påpeker.

Arbeidsrettet oppfølging av brukere er sentralt for å kunne bistå personer med nedsatt arbeidsevne inn i ordinært arbeidsliv. Det bør utredes nærmere hvordan nødvendig kompetanse kan utvikles og tilføres aktuelle tjenesteprodusenter.

Behovet for kompetanseutvikling må også sees i sammenheng med forsøksvirksomheten i NAV, se over.

6.3 Koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsemyndighetene

En stor andel av NAVs brukere som har et visst bistandsbehov har også helseproblemer. Samtidig er det en økende bevissthet rundt at arbeid faktisk er helsemessig gunstig for mange, og at en bevegelse fra passivitet til arbeid ofte bidrar til å bedre helse og funksjonsevne.

Bedre utnyttelse av arbeidsevnen gjennom målrettede, effektive og individuelt tilpassede arbeidsrettede tilbud for grupper med behov for både helse- og arbeidsrettede tjenester, krever i økende grad at disse sees i sammenheng.

Utvalget påpeker at de ikke har hatt forutsetninger for å gå gjennom de utfordringene og problemstillingene som er skissert i innstillingen knyttet til gråsonen mellom arbeid og helse. Utvalget ser imidlertid at utfordringene knyttet til ansvarsforankring og samarbeid på dette området tegner til å bli de mest sentrale utfordringene framover.

Utvalget anbefaler derfor en helhetlig gjennomgang og vurdering av samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene. Dette bør skje i kjølvannet av evalueringen av ordningen Raskere tilbake, og ved starten på implementeringen av Samhandlingsreformen.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets forslag om en helhetlig gjennomgang og vurdering av samordnings- og samarbeidsutfordringene i skjæringspunktet mellom helsetjenester, Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene.