



NOU 2012: 6

Arbeidsrettede tiltak

Høringsuttalelse fra bransjeforeningen
Attføringsbedriftene

05.07.2012

Innhold

1.0	Sammendrag	2
1.1.	Høyt sysselsettingsnivå i Norge men viktig å inkludere flere.....	2
1.2.	Regjeringen har iverksatt en rekke initiativ for å få flere i arbeid.....	2
1.3	Forventningene til utvalget er ikke oppfylt	3
3	Problemer og muligheter ved dagens system.....	6
3.1	Ventetider undergraver attføringsprosessen.....	6
3.2	Navs rolle i oppfølging på fag og resultat.....	7
3.3	Bruk av anbud virker fordyrende og ødelegger forutsigbarhet	9
3.4	Benchmarking og benchlearning som videreutvikling av sektoren	11
3.5	Attføring nært opp til det ordinære arbeidsmarkedet	12
3.6	Behovet for mer kunnskap	13
3.7	VTA og TiA	14
4	Vår vurdering av modellene	16
4.1	Bare Modell 1 møter de grunnleggende utfordringene.....	16
4.2	Modell 2: Urealistiske forutsetninger.....	18
4.3	Modell 3: En uklar ramme for fremtiden	20
5	Øvrige kommentarer og synspunkter	22
6	Oppsummering.....	23
6.1	Bare Modell 1 er realistisk.....	23
6.2	Behov for stortingsmelding	24

Høringsuttalelse fra bransjeforeningen Attføringsbedriftene

1.0 Sammendrag

1.1. Høyt sysselsettingsnivå i Norge men viktig å inkludere flere

Norge ligger høyt i OECD-sammenheng når det gjelder befolkningens arbeidsdeltakelse, og har et tilpasningsdyktig næringsliv kjennetegnet av høy produktivitet. Samtidig er det mange som faller utenfor, med de samfunnsmessige og personlige konsekvensene det har. Selv om det ikke er en dramatisk økning i antallet uføre, er det en viktig oppgave for samfunnet å legge til rette for at flest mulig skal kunne bidra med sine evner og etter sine forutsetninger. Særlig viktig er det at yngre mennesker, som potensielt har et langt og produktivt arbeidsliv foran seg, inkluderes og ikke på et tidlig tidspunkt faller utenfor. Dette er ikke minst viktig fordi forsørgerbyrden for den arbeidsføre delen av befolkningen i årene som kommer vil bli større ettersom befolkningssammensetningen gradvis endrer seg. De samfunnsøkonomiske fordelene av å ha folk i arbeid fremfor på trygd er vanskelig å anslå, men det dreier seg om enorme beløp¹. Arbeid har i vår kultur dessuten stor egenverdi, og er en viktig arena for sosial og kulturell integrasjon og samfunnsdeltakelse. Det er også påvist klare helsemessige gevinster ved arbeidsdeltakelse.

1.2. Regjeringen har iverksatt en rekke initiativ for å få flere i arbeid

Regjeringen har de siste årene gjennomført flere viktige endringer innen arbeidsmarkedspolitikken. Fremst står Nav-reformen og innføringen av Arbeidsavklaringspenger. Også Jobbstrategien og Kvalifiseringsprogrammet (KVP) kan nevnes. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene har aktivt støttet opp om dette reformarbeidet og deltar direkte eller indirekte i flere av programmene, som for eksempel KVP. Vi har derfor hatt store forventninger til at Brofossutvalget skulle definere vår bransjes plass i forhold til disse reformene og initiativene.

¹ "Regneeksempler illustrerer at for eksempel 3000 flere personer i arbeid i 5 år kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mer enn 3 milliarder kroner. Dersom antall uførepensjonister reduseres med 10 prosent, anslås det på lang sikt å tilsvare opp mot 20 milliarder kroner, eller om lag 3 prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet" (St.meld.nr.9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, s.21).

1.3 Forventningene til utvalget er ikke oppfylt

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene beklager derfor, men tar til etterretning at Brofoss-utvalget ikke har maktet å komme frem til felles løsninger for arbeidsinkluderingsfeltet, men har delt seg i tre forslag til modeller. Av disse er det etter vår mening kun Modell 1 som møter dagens utfordringer når det gjelder å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Grunnen er at modellen er den mest realistiske når det gjelder hvilke prosesser og endringer som er mulige å få til. Modellen bygger også på en praktisk forståelse av hva som skal til for at flere med nedsatt arbeidsevne skal komme i ordinært arbeid. Dermed er modellen også den eneste som på kort tid vil kunne øke sektorens effektivitet.

Modell 1 bygger videre på dagens system med forhåndsgodkjente samfunnsbedrifter med utbytteforbud, men foreslår en sammenslåing og forenkling av tiltak slik at personer med nedsatt arbeidsevne skal få kvalitetsmessig gode tilbud uten dagens lange, unødvendige og undergravende ventetider. Forenklingen av tiltaksstrukturen vil gi økt gjennomstrømning slik at flere med nedsatt arbeidsevne vil kunne få tilbud om tiltak. Det legges opp til at attføring skal skje så nært opp mot arbeidslivet som mulig, men med tett oppfølging av både arbeidssøkerne og arbeidsgiverne før, under og etter ansettelse. Samtidig legges det bedre til rette for kvalifiserende løp både i og utenfor tiltaksbedriftene der dette tjener individets mulighet for jobb best. Modell 1 er den eneste som tar opp samhandlingen mellom tiltaksarrangører og Nav som en kritisk faktor for å øke gjennomstrømningen til arbeid. Modellen forutsetter at Navs evne til å levere bedre arbeidsevnevurderinger og følge opp tiltaksbedrifter på fag og resultat, styrkes vesentlig over hele landet.

Som de andre modellene fremhever Modell 1 betydningen av at attføring skal skje så nært opp mot det ordinære arbeidslivet som mulig. I motsetning til Modell 2 bygger Modell 1 på en forståelse av at gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne er meget sammensatt med ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og ulike behov for løsninger. Dermed vil denne modellen også kunne tilpasses næringslivets og arbeidsmarkedets muligheter og utfordringer for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. Vi viser til vår vurdering av modellene under punkt 4.

Modell 1 representerer derfor de eneste endringene som både på kort og lengre sikt vil kunne gi resultater blant annet i form av høyere formidlingstall til jobb. Snarere enn å ta til orde for store eksperimenter og omveltninger, tas det til orde for å bygge videre på en

bransje som i det hele fungerer godt, som har vist stor tilpasnings- og innovasjonsevne, og som gjennom de siste årene stadig har produsert bedre resultater i arbeidet med å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsfellesskapet.

2 Brofoss-utvalget: Uenighet og usikkert analysegrunnlag

Det er stor uenighet i utvalget om veien videre når det gjelder de arbeidsrettede tiltakene, herunder også om omfang og type av tilbud som skal gis personer med nedsatt arbeidsevne. Mye av uenigheten skyldes etter bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO sin mening manglende kunnskaper om de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene (skjermet sektor) innad i utvalget; i alle fall når det gjelder den utviklingen tiltaksbedriftene har gjennomgått de siste 10 årene. Dette gjenspeiler seg også i at mye av forskningen på feltet er av eldre dato og ikke dokumenterer utviklingen som har foregått i senere år. Helt grunnleggende problemstillinger er utelatt i utvalgets arbeid, som for eksempel betydningen av ventetider, næringslivets behov, og bransjens innsats. Viktig bakgrunnsmateriale og data er følgelig ikke samlet inn, og vi har derfor ikke fått den systematiske og grundige utredningen som i utgangspunktet er hensikten med å sette i gang en NOU.

Vi mener det ikke legges frem en konkret analyse av hva det er ved dagens sektor som eventuelt bør forandres. Verken positive utviklingstrekk, som for eksempel at en stor del av attføringen i dag foregår i det ordinære arbeidslivet, eller de behov for endring som jo finnes i sektoren, er beskrevet systematisk og analytisk. Dermed får en ikke en presis og balansert analyse som kan gi grunnlag for gode endringsforslag, verken når det gjelder tiltaksbedriftene selv, eller for samhandlingen mellom tiltaksbedriftene og Nav. Dette er også et problem for kvaliteten på den offentlige debatten og for beslutningstakere. Vårt inntrykk er at deler av utvalget bygger sine anbefalinger på utdaterte og ikke empirisk funderte oppfatninger om hva vår bransje bidrar med.

En NOUs viktigste oppgave er etter vårt syn å legge grunnen for en konstruktiv offentlig debatt og å gi et solid beslutningsgrunnlag for Storting og Regjering. Stortinget må nå klargjøre de overordnede rammene på en helhetlig måte. Det er derfor nødvendig at NOU-en og denne høringsprosessen leder frem til en stortingsmelding.

3 Problemer og muligheter ved dagens system

3.1 Ventetider undergraver attføringsprosessen

Det største problemet ved dagens system er at personer som trenger hjelp for å komme raskt ut i arbeid får den for sent og for ufullstendig. Ventetider før en person kan starte i et arbeidsrettet tiltak må reduseres. Dette betyr blant annet at oppfølging under sykemeldingsperioden må bli mye tettere og bedre (jfr Riksrevisjonens kritikk av Nav²). De som trenger det må sluses inn i tiltak tidlig. Videre er det svært viktig at støtten gis sammenhengene fra start til slutt, slik at sjansen for en retur til arbeidslivet økes. I dag må svært mange mennesker, som ofte befinner seg i en vanskelig livssituasjon, vente svært lenge *mellom* tiltak før de kan fortsette å motta hjelpen de har behov for. En slik stykkevis-og-delt tilnærming virker ofte nedbrytende for den det gjelder og kan delvis være med på å undergrave, eller i alle fall redusere, effekten av den samfunnsmessige investeringen det er å satse på attføring³.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene er skuffet over at problemet med ventetider ikke er viet større oppmerksomhet i NOU-en. I løpet av de to årene utredningen har pågått har man ikke fremskaffet konkrete tall over ventetider mellom tiltak, og ventetider er knapt identifisert som et problem i de beskrivende kapitlene av NOU-en. I følge tallene bransjeforeningen Attføringsbedriftene har tilgang til, tar det i gjennomsnitt ca. to år før personer med nedsatt arbeidsevne i det hele tatt blir vurdert for yrkesrettet attføring (til sammenlikning tar det bare seks måneder før tiltak settes i gang for ordinære ledige). Etter at en behovs- og arbeidsevnevurdering er gjennomført, utarbeides så en handlingsplan før deltakeren settes på venteliste. Når deltakeren først er kommet i gang, får vedkommende gjerne ikke hjelp fra start til slutt, og attføringsprosessen må ofte startes på nytt. Det vil si at nye handlingsplaner må lages, og ytterligere ventetider legges til, før vedkommende får lov til å fortsette. Prosessen kan bli ytterligere komplisert av at tilbudet ikke er det samme over hele landet, og at årlige variasjoner i budsjettmessige disponeringer gjør at tiltaksløp av og til

² Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykemeldte. Dokument 3:5 (2010 – 2011).

³ Se for eksempel Bergsgård, N.A. og K. Løyland (2004) *Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede*. Bø, Telemarksforskning, rapport nr. 216/2004

må avbrytes eller endres. Det er derfor ikke slik at den enkeltes behov avgjør hvilken støtte vedkommende skal motta.

Personer med nedsatt arbeidsevne, som ofte er i en vanskelig livssituasjon, mange av dem med store psykiske og andre helsemessige problemer, har ikke godt av disse lange ventetidene. Stadige avbrudd i attføringsprosessen gjør jobben for tiltaksarrangørene betydelig vanskeligere enn nødvendig.

3.2 Navs rolle i oppfølging på fag og resultat

Det ligger et stort forbedringspotensial i å styrke Navs oppfølgingsfunksjon. En realistisk tilnærming vil være å ruste opp Nav faglig for å kunne gjøre etaten i stand til å gjennomføre gode arbeidsevnevurderinger. Proba-undersøkelsen⁴ slår som en hovedkonklusjon fast at "det er imidlertid store variasjoner i praksis og kvalitet i arbeidet. Vi konkluderer med at de viktigste årsakene til manglende kvalitet er lav bevissthet om, forståelse av og/eller kompetanse i metoden, en for nær kobling mellom bruken av metoden og behandling av søknader om livsoppholdsytelser, samt en presset ressursituasjon i NAV-kontorene".

I tillegg til å forbedre kvaliteten på arbeidsevnevurderingene må Nav prioritere arbeidet med å følge opp tiltaksarrangører på fag og resultat langt bedre enn i dag. Der tiltaksarrangør over tid leverer dårlige resultater må dette få konsekvenser ved tildelingen av tiltaksplasser mens de som leverer godt må belønnes for dette gjennom økt satsning. Gode arbeidsevnevurderinger i kombinasjon med høye forventninger fra Nav om gode resultater fra tiltaksarrangørene vil på kort tid kunne gi svært positive resultater for brukerne og for samfunnet. En oppfølging på fag og resultat fordrer imidlertid ikke bare en faglig opprusting av Nav, men også at det føres oversikt over tiltaksgjennomføringen og at det samles inn grunnleggende statistikk om blant annet formidlingsresultater av deltakere til arbeid, attføringsbedriftenes viktigste oppgave. Det er nå en økende bevissthet både lokalt og sentralt i Nav om at man ved en systematisk oppfølging av tiltaksbedrifter kan oppnå bedre resultater. Et fylke som ofte trekkes frem, og der effektene av et slikt samarbeid har vært særlig gode, er Telemark, men flere fylker følger nå etter. Denne utviklingen må oppmuntres.

⁴ Proba samfunnsanalyse (2011) *Arbeidsevnevurdering i Nav. Evalueringsrapport*. Rapport 2011 – 06 s. 1.

Det argumenteres fra enkelte hold for at en omfordeling av tiltaksmidler til Navs "egenregi" vil gjøre Nav som oppdragsgiver og oppfølger av tiltaksbedriftene mer kompetent. Vi har liten tro på dette som en god løsning. Ikke bare vil det bryte ned de velfungerende fagmiljøene som i dag finnes, men usikkerheten om og hvor fort kompenserende kompetansemiljøer vil kunne bygges opp i Nav vil være stor. Nav mangler i dag den spisskompetansen som skal til for å arbeide med arbeidssøkere med særlige behov. Selv om Nav fungerer en del bedre enn for bare et par år siden, vil organisasjonen i overskuelig fremtid ha nok med å formidle ordinære arbeidssøkere til arbeid og ytterligere styrke samarbeidet med tiltaksarrangørene og andre aktører som kriminalomsorg, psykisk helsevern, og utdanningssystemet med mer.

Rent konkret foreslås i utvalgets Modell 2 at Nav skal benytte tiltaksmidler til å ansette i egen organisasjon for å utføre arbeidsoppgaver som i dag bestilles hos forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Dette gjelder tiltaket *Arbeid med bistand* hvor vi forstår forslaget som ligger i Modell 2 dit hen at Nav selv skal ta hånd om tiltaksgjennomføringen i kombinasjon med konkurranseutsetting der Nav ønsker å overlate dette arbeidet til andre aktører. Vi advarer mot dette fordi:

- Det vil føre til rollekonflikt mellom oppdragsgiver og utfører
- Det vil bli større grad av uryddighet når det gjelder målkrav og resultat
- Det vil rukke ved Stortingets myndighet til å definere hva som skal være Navs driftsbudsjett versus tiltaksbudsjett, noe som kan medføre at Nav vokser uten politisk kontroll.
- Det vil oppstå en situasjon med manglende rom for korrektiver, incentiver og dynamikk når Nav skal sitte på begge sider av bordet.

Det har vist seg at Nav over tid har vanskelig for å fokusere på flere oppgaver samtidig. Det er en stor fare for, for eksempel hvis den ordinære arbeidsledigheten skulle stige, at færre ressurser vil settes inn for å hjelpe dem som står lengst unna arbeidsmarkedet. I slike perioder er det ofte grupper med større politisk gjennomslagskraft som prioriteres. Dagens arbeidsfordeling mellom Nav og tiltaksarrangørene innebærer i så måte en form for beskyttelse av dem med nedsatt arbeidsevne.

3.3 Bruk av anbud virker fordyrende og ødelegger forutsigbarhet

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO er tilhenger av mer konkurranse mellom de forhåndsgodkjente leverandørene, og å åpne opp for andre ideelle aktører med utbytteforbud, dersom dette lar seg gjøre uten å bryte EØS-regelverket. Slike aktører bør kvalitetssikres på vanlig måte ved at de må oppfylle krav satt i et eksternt kvalitetssikringssystem, for eksempel EQUASS Assurance.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO vil imidlertid advare sterkt mot økt anbudsutsetting på attføringsfeltet. Vi peker i den forbindelse på Kluge-rapporten⁵ som fastslår at det i henhold til EØS-regelverket ikke er juridisk nødvendig med konkurranseutsetting på dette området, noe vi også har fått bekreftet fra andre juristmiljøer med spesialkompetanse på feltet EØS-rett. Hvis konkurranseutsetting hadde vært en nødvendighet i juridisk forstand, ville dette i så fall måtte gjelde flere av de tiltakene som de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene i dag leverer. Altså ikke bare tiltaket *Arbeid med bistand*, men også for eksempel *Arbeidspraksis i Skjermet virksomhet (APS)*. Økt anbudsutsetting, som Modell 2 går sterkt inn for, og som Modell 3 også åpner for, dreier seg derfor først og fremst om faglige og politiske vurderinger. Med andre ord er spørsmålet om økt anbudsutsetting vil lønne seg for brukerne og samfunnet, eller om det er slik som Modell 1 har som premiss, nemlig at en sektor med forhåndsgodkjente samfunnsbedrifter med utbytteforbud vil gi mest igjen for samfunnet og brukerne.

For at anbudsmechanismene skal fungere optimalt forutsettes et velfungerende marked. Markedet for arbeidsmarkedstjenester savner de tradisjonelle markedsmekanismene som preger et frikonkurransemarked. Mange av leverandørene har bare en kunde, nemlig Nav. Det er dermed snakk om monopol på innkjøpssiden (monopsoni). Dette betyr at *samfunnsbedriftene* det her er snakk om, og som ikke har annen eksistensberettigelse enn å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne inn i arbeidslivet, ikke har samme fleksibilitet som bedrifter i næringslivet for øvrig. Det finnes ikke andre kunder å vende seg til og uten Nav er det ikke mulig å opprettholde drift. Snarere enn å styrke mangfoldet ved bruk av anbud, vil antallet leverandører blir snevret inn til brukernes ugunst.

⁵ Forholdet til skatte- og avgiftsrettslige regler og konkurranserettslige regler. NOU 2012: 6, s.159 – 172.

En hovedutfordring ved anbudsutsetting er at attføringstjenester, i motsetning til en del andre velferdstjenester, forutsetter meget stor grad av individtilpasning og skreddersøm. Tilretteleggere i våre bedrifter avdekker ofte at arbeidssøkerne har helt andre behov enn det som er definert i bestillingen fra Nav. Dagens *samfunnsbedrifter* motiveres imidlertid av andre faktorer enn lønnsomhet alene, og tilbudet vil derfor allikevel tilpasses brukeren. Ved et anbudsregime vil denne fleksibiliteten undergraves. Anbud vil dessuten kunne føre til at brukeren får et mer fragmentert tilbud, noe som i sin tur vanskeliggjør et helhetlig løp uten opphold for brukerne. Dette har vi blant annet erfart fra de anbudsutsatte tiltakene innen *Raskere tilbake*-satsingen, som for øvrig ellers er utenfor denne høringens område.

Som det går klart frem av NOU-en er anbudsutsatte tiltak tydelig dyrere enn tradisjonelle tiltak (s. 269). Anbud gjør det også vanskeligere å bygge opp kompetansemiljøer hos tiltaksarrangørene. Grunnen er at rammebetingelsene blir enda mindre forutsigbare enn i dag og gjør tiltaksbedrifter mindre attraktive for høyt kvalifiserte medarbeidere. Vi viser her igjen til uheldige konsekvenser av *Raskere tilbake*-satsingen.

Anbudsprosesser undergraver dessuten muligheten for et godt og tett samarbeid mellom Nav og tiltaksarrangør. Anbudssystemet forutsetter at en klart skiller mellom de to partene. Skal attføringssektoren komme seg videre, er det derimot helt nødvendig med et nært samarbeid mellom Nav og tiltaksarrangør som gjensidig kan utfordre hverandre og drive hverandre fremover. Ifølge Econ Pöyry reduseres samhandlingen mellom Nav og leverandørene i avtaleperioden⁶.

Rent praktisk viser våre erfaringer med anbud at Nav jevnt over har forbedringsmuligheter på å gjennomføre anbudsprosesser og at pris hyppig trumfer kvalitet. De administrative kostnadene forbundet med anbud er store, både for Nav og tiltaksarrangører. Sammen med usikkerheten forbundet med prosessen, gjør dette faktisk at en del svært gode tiltaksarrangører ofte velger ikke å delta i anbudsprosesser. Resultatet er dyrere tiltak for samfunnet og et dårligere tilbud for brukerne. Det kan her være verdt å sitere Econ Pöyry: "Slik anbudskonkurransene praktiseres innenfor sektoren i dag, innebærer imidlertid anbud økte administrasjonskostnader knyttet til selve konkurransene og usikkerhet om aktivitets-

⁶ Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 089.

og inntektsnivået hos den enkelte leverandør i nær fremtid. Det er grunn til å anta at de økte administrasjonskostnadene over tid vil måtte dekkes av inntektene fra Nav, noe som isolert sett vil gi økte priser på sikt. Usikkerhet om framtidige inntekter svekker også incitamentene til å bygge opp kompetansen hos egne ansatte. Hvilket igjen skaper dårlig stabilitet i staben. Isolert sett er det grunn til å tro at dette vil kunne føre til dårlig kvalitet og/eller høyere kostnader. Informantene mener at anbud er dårligere egnet for de tiltakene som i dag er i skjermet sektor, i hvert fall slik anbud har vært brukt hittil. Dette skyldes at deltakerne i disse tiltakene har behov for langsiktighet og stabilitet, mens anbud hittil har medført relativt kortsiktige avtaler" (s. 5-6). Og videre: "På lengre sikt er det grunn til å tro at Nav må betale for denne usikkerheten. Ut fra en teoretisk betraktning er det også grunn til å tro at uforutsigbarheten gjør at virksomhetene reduserer sine investeringer. Dette vil kunne ramme kompetanseoppbygging og i neste omgang kvalitet på tjenestene" (s.68). Econ Pöyry konkluderer med at det ikke er en klar sammenheng mellom anskaffelsesform, og pris og kvalitet. Vi kan således slå fast at verken jussen eller foreløpige erfaringer med pris og kvalitet taler for økt anbudsutsetting. Man står følgelig kun igjen med eventuelle politiske begrunnelser for økt konkurranseutsetting på dette området.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO mener at sektoren har utvist stor grad av dynamikk og innovasjonsevne de siste årene og at en videreutvikling av dagens system har formodningen med seg.

Vår skepsis til anbud innebærer imidlertid ikke en motstand mot konkurranse som virkemiddel for å oppnå konkurranseeffektive tjenester.

3.4 Benchmarking og benchlearning som videreutvikling av sektoren

Vi har stor tro på benchmarking som en alternativ form for konkurranse i stedet for anbud. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene bruker allerede i dag benchmarking og benchlearning aktivt for å stimulere til bedre resultater for våre tiltaksbedrifter.

Til vårt interne *nyhetsbrev* samler vi månedlig inn tall fra medlemsbedriftene om tiltaksaktivitet samt sluttårsaker for alle deltakere som slutter i tiltak i bedriftene. I nyhetsbrevet rangeres bedriftene etter hvor mange deltakere de har klart å formidle til

arbeidsmarkedet. *Indikator.no* er bransjens interne benchmarkingssystem. Benchmarkingssystemet består av 25 indikatorer som sett i sammenheng måler bedriftenes utvikling og evne til å levere gode attføringstjenester. Indikatorene gjør det mulig å sammenlikne bedriftene for å finne *best practice* og gjennomføre *benchmarking* og *benchlearning*. Deltakelse i Indikator.no støtter opp under arbeidet med *EQUASS Assurance*.

Gjennom et samarbeid mellom Nav, ASVL og Attføringsbedriftene er det nylig etablert et nytt system, *Benchmarking Attføring* (BATT).

Målet med BATT er å:

- Etablere et tettere samarbeid mellom Nav og tiltaksarrangørene i arbeidet med å heve kvaliteten på attføringsarbeidet.
- Introdusere et sterkere element av konkurranse mellom tiltaksarrangørene med tanke på å stimulere til forbedringsarbeid.
- Legge til rette for benchmarking og benchlearning.
- Gi NAV-kontorene et bedre verktøy for, i samarbeid med tiltaksarrangørene, å sette mål for hva slags tjenester som skal leveres og for kvaliteten på disse tjenestene.
- Gjøre det lettere for Nav å jobbe med leverandørutvikling.

Det er vårt håp at Nav vil bruke dette verktøyet aktivt for å følge opp tiltaksbedriftene på fag og resultat.

3.5 Attføring nært opp til det ordinære arbeidsmarkedet

Vi finner det gledelig at NOU-en støtter vårt synspunkt om at attføring bør skje så nært opp mot det ordinære arbeidslivet som mulig. Vi frykter imidlertid her en overfladisk tilnærming uten nødvendig faglig forankring. For det første må brukernes behov for kvalifisering ivaretas. En nylig avsluttet undersøkelse viser at så mange som halvparten av deltakerne i attføringsløp har så store lese-, skrive- eller matematikkvansker at de vil ha vansker med å få eller beholde arbeid i dagens arbeidsliv⁷. Mange vil også ha behov for formelle

⁷ Qvortrup, Jon (2012) *Hvor mange av deltakerne i arbeidsmarkedstiltak har svake basisferdigheter? Hvem av dem får jobb?* Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO. FARVE-rapport.

kvalifikasjoner. Den generelle utviklingen på arbeidsmarkedet øker behovet for kvalifisert arbeidskraft i tiden fremover. For det andre må arbeidsgiver gis den trygghet de trenger når de ansetter. Hvis ikke vil det være vanskeligere å få arbeidsgiversiden til å ta det samfunnsansvaret det er å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Dette betyr at deltakere må være godt avklarte på forhånd, kvalifiserte, og at tiltaksarrangør kan tilby en oppfølging og støtte som gjør arbeidsgiver trygg i sitt valg. Dette forhindrer imidlertid ikke at arbeidsinkluderingen i enda større grad må foregå i nær kontakt med ordinært arbeidsliv, men da med tett og bred oppfølging av kyndige jobbkonsulenter. Både arbeidssøker og arbeidsgiver må følges opp før, under og etter ansettelse.

Utvalget fokuserer på at Norge er et høykostland med høye produktivets- og kompetansekrav. Det savnes imidlertid en analyse av hvilke behov arbeidsgivere har og hvilke krav de stiller til ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne, både når det gjelder formell og uformell kompetanse. En slik manglende analyse gjør at begrunnelsen for Modell 2 fremstår som en teoretisk modell, særlig med tanke på at det som i forskningen denne modellen bygger på defineres som vellykket arbeidsformidling ofte er arbeid uten ordinær lønn. Modell 2 nedtoner også betydningen av reell og formell kompetanse for å kunne få og beholde jobb i dagens norske arbeidsmarked.

Det er vår påstand at deltakere som gjennom attføring oppnår høyere kvalifikasjoner styrker sin stilling på tre måter. For det første øker sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid med ordinær lønn. For det andre vil deltakerne få høyere lønn. For det tredje fungerer bedre kvalifikasjoner som en forsikring mot fremtidig arbeidsledighet. Det er i samfunnets interesse at arbeidsstokkens kvalifikasjoner er så gode som mulig. Også når det gjelder kvalifiseringsproblematikken savner vi i NOU-en en dypere analyse.

3.6 Behovet for mer kunnskap

Mye av den internasjonale forskningen har lav relevans for Norge og norske forhold. Det finnes lite egenprodusert norsk forskning, særlig knyttet til effekten av forskjellige tiltak og metodikker. For å bidra til å bringe dette feltet videre, vil det være nødvendig med bredt anlagt grunnforskning og en pragmatisk og mye mer empirisk fundert tilnærming. Dermed vil man få sikrere kunnskap om og hvordan attføringsbransjen sammen med Nav best mulig

kan bidra til arbeidslinjen i den norske arbeidsmarkedspolitikken. Med tanke på ressursene som brukes på de forhåndsgodkjente tiltakene er det vanskelig å forstå hvorfor ikke større ressurser brukes på mer forskning. Selv en liten økning i investeringene til forskning om personer med nedsatt arbeidsevne, vil kunne gi store gevinster i form av et bedre utformet tilbud og flere i jobb. Mer forskning vil kunne gi rask økonomisk avkastning og vil være en særdeles god investering.

I motsetning til dagens oppdragsforskning vil mer grunnforskning kunne utfordre, og utvikle både tiltaksarrangører og Nav. Vi trenger forskere som på eget initiativ tar tak i viktige problemstillinger, også når disse ikke er på moten. Vår påstand er at vi trenger et eget høyskolebasert forskningsmiljø som både kan forske og utdanne Nav og attføringsbransjen.

3.7 VTA og TiA

Vi støtter utvalgets fortsatte satsing på *Varig tilrettelagt arbeid* (VTA), og mener at en videre utbygging av tiltaket må fortsette, både kvantitativt og kvalitativt, med sikte på å utvikle bedre integreringsmodeller inn mot ordinært arbeidsliv.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO reagerer negativt på forslaget om å fase ut tiltaket *Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift* (TiA). Utvalget har påvist at målgruppen for TiA ofte er eldre arbeidstakere med lav formalkompetanse og med lav sannsynlighet for å oppnå arbeid i det ordinære arbeidslivet. Alternativet til TiA vil for mange være uførepensjonering. Vi mener derfor at dette tiltaket heller bør utvides og videreutvikles i forlengelsen av VTA-tiltaket, jfr. forslagene i Modell 1. Kvalifiseringsprogrammets målgrupper vil også kunne inngå i denne satsingen, for dem man ikke lykkes med på andre måter. Vi mener dessuten at TiA med fordel kan tilføres flere tiltaksplasser, og at en slik satsing vil ha store samfunnsøkonomiske gevinster uten de mange skadevirkningene som de ulike lønnstilskuddsforslagene legger opp til. Fortrenging av arbeidskraft, konkurransevridning og dårligere kontroll er momenter som undervurderes i dagens debatt om lønnstilskuddsordninger. De negative erfaringene man har hatt med slike ordninger i Danmark burde tjene som en sterk advarsel.

Vi mener likevel at ulike midlertidige lønnstilskuddsordninger kan ha positiv effekt, men da brukt *målrettet* og *begrenset*, for eksempel som et virkemiddel sammen med annen arbeidsinkludering for ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne.

4 Vår vurdering av modellene

Vi tar til etterretning at utvalget ikke har vært i stand til å samle seg om en felles løsning. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO mener at bare Modell 1 på en tilfredsstillende måte etablerer et rammeverk for å møte dagens og fremtidens utfordringer.

4.1 Bare Modell 1 møter de grunnleggende utfordringene

Av de tre modellene er det bare Modell 1 som vil gi personer med nedsatt arbeidsevne et adekvat tilbud. En oppheving av tiltaksgrensene, slik Modell 1 legger opp til, vil eliminere de lange, unødvendige og undergravende ventetidene. Dette vil gi økt gjennomstrømming, noe som igjen gjør at flere vil kunne få det tilbudet om hjelp de trenger. Dessuten vil en slik omlegging gi bedre individtilpasning, og et tilbud som riktignok er mindre standardisert, men derfor også bedre tilpasset det reelle behovet hos brukerne. Selv om tilbudet er åpenbart underdimensjonert når en ser på det store behovet, er det organisering, og ikke mer penger, som er stikkordet her. Modellen legger videre opp til at attføring finner sted så nært opp mot arbeidslivet som mulig, men uten at behovet mange deltakere har for kvalifisering underkjennes. Modellen skisserer dessuten kontrollmekanismer som gjør at Nav vil kunne etterleve Riksrevisjonens krav til kontroll med tiltakene. Modellen forutsetter en faglig styrking av Nav, for at Nav og tiltaksarrangører skal kunne jobbe effektivt frem mot det som er målet, nemlig å få flere av dem som befinner seg i ytterkanten av arbeidslivet i fast jobb.

Det er imidlertid viktig å understreke at modellen også tjener de brukergrupper som ikke kan jobbe i ordinært arbeidsliv. Ved at samme tiltaksarrangør skal følge opp brukerne til et vellykket resultat uten opphold, unngår man i større grad at brukerne blir kasteballer i systemet. Slik kan man mer effektivt og kvalifisert bidra til at brukeren får en uføretrygd eller tilrettelagt arbeidsplass uten unødvendige tiltaksløp, dersom dette er det vellykkede resultatet. Modell 1 er i en viss forstand prøvd ut i praksis i Vestfold/Larvik. Erfaringer herfra, kombinert med argumentasjon for og konkretiseringen av Modell 1, vil kunne gi følgende resultater:

For Nav

- Økt kvalitet i leveransen (effektivitet i innsøk, optimalt forbruk av rammer, kvalitet i sammenheng mellom bestilling og sluttprodukt)

- At man kan etterspørre og få levert en helhetlig og sammenhengende metodikk/tjeneste
- Bedre resultater
- Raskere gjennomstrømning

For deltakerne

- En flyt i tilbudet fra start til løsning
- En slutt på ventetid mellom tiltak
- En mer koordinert, oversiktlig og helhetlig tjeneste
- Et opplegg som er behovsstyrt og ikke tiltaksstyrt

For tiltaksarrangør

- Effektiv og optimal bruk av bedriftens samlede kompetanse
- En enhetlig og felles metodikk
- Økt samarbeid internt og en mer hensiktsmessig organisering

For samfunnet

- Økt gjennomstrømning av deltakere/flere vil få tilbud
- Attføringsbedriften som en tydeligere samfunnsaktør (tydeligere, enhetlig kommunikasjon, mer synlig fagplattform, økt kvalitet)
- Bedre samfunnsøkonomi

Modell 1 har den store fordelen at den bygger på de positive sidene ved dagens system, som økt fokus på attføring nært opp mot det ordinære arbeidslivet og kvalifisering for deltakerne som trenger det. Samtidig er Modell 1 også en endringsmodell, men da med gradvise og realistiske endringsprosesser for å ta tak i de uheldige sidene ved dagens system som for eksempel kører mellom tiltak og dårlig flyt i attføringsprosessen.

4.2 Modell 2: Urealistiske forutsetninger

Fordelen med Modell 2 er at den legger mer vekt på attføring i ordinært arbeidsliv. Vi har også sans for at man søker å redefinere hva som menes med arbeidsinkluderingskompetanse. Imidlertid bygger Modell 2 etter vår mening på en rekke urealistiske forutsetninger om metode, organisatoriske faktorer og hvordan arbeidslivet fungerer.

Utgangspunktet for modellen, som bygger på *Supported Employment* tankegangen, er at de aller fleste vil kunne plasseres rett ut i arbeidslivet uten en foregående kvalifiseringsprosess. For at dette forslaget skal fungere forutsettes at de fleste deltakere er motiverte. "Det legges derfor i det følgende til grunn at langt de fleste, ikke minst blant de med funksjonsproblemer, er *motiverte* for deltakelse innen det ordinære arbeidslivet". (s. 304). "Er brukers motivasjon for arbeid mangelfull, viser mange forskningsresultater at sjansene for å lykkes reduseres betraktelig" (s.308).

For mennesker som har opplevd mange nederlag i livet, er det ikke alltid lett å motivere seg til nye forsøk på å oppnå arbeid. Mange deltakere har mistet troen på seg selv og mulighetene i arbeidslivet når de kommer til sitt første møte med attføringsbedriften. Nettopp da er jobben til attføringsapparatet "å snu hodene" og legge til rette for å kunne ta veien tilbake til jobb. Hvis tanken er at vi først og fremst skal arbeide med personer med nedsatt arbeidsevne som er motiverte for jobb, vil dette måtte bety at listen for å motta hjelp legges mye høyere enn i dag, noe som igjen innebærer at store brukergrupper som i dag lever på passive ytelser, vil sluses direkte inn mot uførepensjon uten at man går inn i den viktige motiveringsfasen som faktisk er første skritt på veien til jobb. En slik heving av terskelen for arbeidsrettede tiltak vil også innebære at mye arbeid overlates andre offentlige instanser, uten at brukerne først gis sjansen til en vellykket attføringsprosess. Ikke minst vil flere ressurser måtte tilføres det kommunale apparatet for å møte utfordringene som vil oppstå.

I modellen legges det opp til at Nav selv skal ta hånd om denne type av tjenester ("egenregi"). Vi finner dette svært urealistisk, med sterkt negative konsekvenser for

brukerne på kort og mellomlang sikt, og høyst sannsynligvis også på lang sikt. Som allerede nevnt er det flere grunner til dette:

- Nav har allerede nå for mange oppgaver å håndtere.
- Nav mangler spisskompetansen for å jobbe med disse gruppene
- Kompetansemiljøer vil måtte bygges ned, og det er usikkert om og hvor fort disse kan bygges opp igjen
- Under perioder med press er det ikke de svakeste gruppene som prioriteres, dagens organisering fungerer som en buffer for Nav og sikrer et godt tilbud til disse gruppene.

Den tredje forutsetningen modellen bygger på er forestillingen om at arbeidslivet møter arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne med åpne armer. Våre bedrifters erfaring er tvert i mot at direkte utplassering for en del brukere vil føre til nye nederlag og dessuten undergrave arbeidsgiveres vilje til å ta imot personer med nedsatt arbeidsevne. Vi har fått mange meldinger fra store bedrifter som gjerne vil gjøre en jobb med å ansette flere, men hvor de har satt stopp for dette fordi mange arbeidssøkere sendes ut til arbeidspraksis fra Nav-systemet uten nødvendig prekvalifisering og oppfølging. I vårt arbeid opplever vi at arbeidsgivere tar stort samfunnsansvar. For at attføringsprosesser skal lede frem til jobb er det likevel nødvendig å møte arbeidslivets realiteter på en helt annen måte enn Modell 2 legger opp til.

Modell 2 bygger på en idealisert forståelse av hvem personer med nedsatt arbeidsevne er og hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Verken premisene om motivasjon, Navs kapasitet til å ta på seg nye oppgaver, eller arbeidsgiveres evne til å ta i mot ukvalifiserte og uforberedte deltakere med nedsatt arbeidsevne stemmer overens med erfaringene fra våre jobbkonsulenter.

Vi er enige at attføring må skje i nær kontakt med arbeidslivet. Metoden for oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv kan og må utvikles, både på individ- og arbeidsgivernivå. Dette er imidlertid også en viktig premis i Modell 1 og for så vidt også Modell 3.

Det er verdt å minne om at uansett hvor mange forsøk som gjennomføres, evidensbaserte eller ikke, så vil slike forsøk allikevel være kontekstavhengige. Den hovedsakelig amerikanske forskningen som finnes om SE-metodikken er derfor relevant, men ikke uten videre overførbart til norske forhold. Vi minner også om at den såkalt evidensbaserte delen av denne forskningen retter seg mot en relativt liten gruppe med store bistandsbehov. Man kan derfor ikke, som det gjøres i Modell 2, påberope seg evidensbasert forskning når man ønsker å implementere metodikken overfor brede brukergrupper. Det er for øvrig underlig at tilhengere av *Supported Employment* i løpet av alle de årene tiltaket har eksistert i Norge ikke har gjennomført egne forsøk, men baserer seg på utenlandsk forskning og kilder.

4.3 Modell 3: En uklar ramme for fremtiden

I motsetning til Modell 2, bygger Modell 3 på en mer realistisk forestilling av hva næringslivet etterspør. Av samme grunn innser modellen at det er usikkerhet om hvilke metodikker, *train-and-place* eller *place-and-train*, som vil fungere best for forskjellige grupper av mennesker med nedsatt arbeidsevne. Modellen innser også behovet for forenkling av tiltakspakken, slik at deltakere kan gis mer sammenhengende løp enn det som er tilfellet i dag.

Imidlertid, og selv om modellen altså tar utgangspunkt i en realistisk virkelighetsforståelse, kan bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO ikke gi sin tilslutning til Modell 3. Grunnen er at de foreslåtte *løsningene* ikke virker realistiske. Slik vi ser det kan ikke modellen ses på som noe annet enn et konkurranseeksperiment mellom de to hovedfilosofiene (i idealisert form) *place-and-train* og *train-and-place*. Siden det ikke presenteres en oppskrift for hvordan resultater av dette eksperimentet skal tolkes, blant annet vil forskjeller når det gjelder brukergruppene gjøre sammenligninger vanskelig, åpnes det for et stort tolkningsmangfold. Man vil derfor oppnå det motsatte av det som er utvalgets mandat, nemlig å sikre forutsigbarhet og stabile rammebetingelser for sektoren. I tillegg representerer modellen ingen kortsiktig endring. Vi kan heller ikke støtte modellens forslag om mer bruk av anbud siden vi mener det vil føre til et dårligere tilbud til brukerne. Vi er naturligvis også negative til forslaget om å fase ut TiA.

Vi tror modellen vil lede til en statisk videreføring av dagens politikk og praksis, ispedd en del eksperimenter. Dette er ikke ønskelig. Sektoren trenger forsøk og nye erfaringer, men innenfor et system preget av mer oversikt og forutsigbarhet, slik Modell 1 legger opp til. Modell 3 vil ikke gi en tydelig ramme for sektoren i de nærmeste årene, og i liten grad bringe faget fremover.

5 Øvrige kommentarer og synspunkter

I tillegg til å gi vår støtte til Modell 1 vil vi påpeke følgende:

- Bransjeforeningen Attføringsbedriftene er åpen for at det prøves ut ordninger med differensierte finansieringssystemer, for eksempel basert på forskjellige brukergruppers bistandsbehov.
- Bransjeforeningen Attføringsbedriftene støtter utvalget i ønsket om en ekstern evaluering av EQUASS Assurance. Vi ønsker oss også en diskusjon om ikke leverandører av anbudsutsatte tjenester også burde inneha EQUASS Assurance-sertifisering.
- Bransjeforeningen Attføringsbedriftene mener ordningen med reserverte tilbud bør utredes; jf. lov om offentlige anskaffelser § 3-12 jf også § 3-11. Mange kommuner bruker dette som et aktivt virkemiddel i innkjøps og arbeidsmarkedspolitikken, blant annet Oslo kommune, Tromsø kommune og Bergen kommune mens staten som innkjøper av tjenester synes å ha en helt annen forståelse av dette. Det vises også her til erfaringer fra EØS-området.

6 Oppsummering

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene var tilhenger av at dette utvalget ble nedsatt. Vi erkjenner at det har vært et vanskelig arbeid, men mener utvalget på sentrale områder ikke har løst oppgaven tilfredsstillende; heller ikke i relasjon til mandatet.

Attføringsbedriftene erkjenner at NOU-en er basert på at forslag til forbedringer skal være kostnadsnøytrale, men er forundret over at utvalget har definert dette så snevert at man ikke har vurdert de samlede samfunnsøkonomiske konsekvenser av å få flere i arbeid på kortere tid, noe som etter vår mening vil være en konsekvens av for eksempel reduserte ventetider, slik Modell 1 beskriver. Økt satsing på attføring vil også kunne gi innsparinger på andre områder, for eksempel i form av bedre helse eller lavere kriminalitet. Innen den gitte tidsrammen på to år burde utvalget ha gjennomført en analyse som viste dette i et større og langsiktig perspektiv.

6.1 Bare Modell 1 er realistisk

Utvalgets mandat har blant annet vært å gi sektoren forutsigbare og stabile rammebetingelser, men utvalget har ikke klart å samle seg om en modell. Med vår kjennskap til menneskene det her gjelder, gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne, er det bare Modell 1 som er realistisk, både når det gjelder hva som faktisk er gjennomførbart og for at flere med nedsatt arbeidsevne skal komme i ordinært arbeid. En implementering av Modell 1 betyr:

- En forenkling av dagens tiltakssystem og uavbrutt støtte til brukeren fra start til slutt
- Reduserte ventetider
- Økt gjennomstrømning slik at flere kan få hjelp
- Attføring nært opp mot arbeidslivet
- Kvalifisering for dem som trenger det
- Bedre samhandling mellom Nav og tiltaksarrangører
- Kontrollmekanismer som gjør at Nav kan etterleve Riksrevisjonens krav til kontroll med tiltakene

Det er et stort behov for mer og uavhengig grunnforskning. Den oppdragsbaserte forskningen som i dag finner sted er i liten grad med på å bringe feltet videre. Det er videre viktig med en fortsatt satsing på TiA, som er et viktig tilbud til eldre arbeidstakere med lav formalkompetanse og med lav sannsynlighet for å oppnå arbeid i det ordinære arbeidslivet.

6.2 Behov for stortingsmelding

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO går inn for at NOU-en resulterer i en Stortingsmelding, i alle fall og under enhver omstendighet hvis man foreslår endringer som går utover Modell 1, siden slike endringer vil innebære en radikal omlegging av dagens ordninger. Utvalgets problemer med å samle seg rundt felles konklusjoner viser at det er nødvendig at Stortinget legger de overordnede rammene for veien videre innen dette svært viktige feltet.