



**Hastesak i henhold til kommunelovens § 13. Høringsuttalelse NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak**

INKV

SARK-03-201124987-38

**Hva saken gjelder:**

Arbeidsdepartementet har sendt på høring NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*. Utvalget bak utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon 29. januar 2010 og la frem sitt arbeid 9. februar 2012. Utvalgets har hatt i oppgave å gå gjennom og vurdere hvilken plass skjermete virksomheter skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne, samt foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere hvor målet er overgang til det ordinære arbeidslivet. Utvalget skulle også vurdere fordelingen av deltakere på tiltak i henholdsvis skjermede og ordinære virksomheter og foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere som har behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass. Utvalget har vært ledet av Knut Brofoss.

Det er et stort og viktig felt som behandles gjennom NOU 2012:6. Utvalget gir i utredningen en bred gjennomgang av arbeidsinkluderingspolitikken i Norge, og gir også et innblikk i arbeidsrettet bistand i andre land. At feltet er stort og komplekst kan illustreres gjennom at utvalget er tredelt i synet på hvilken modell som best vil ivareta målene for bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne.

Uenigheten i utvalget går langs tre dimensjoner:

- Bruk av ordinært arbeidsliv: I hvilken grad det er ønskelig og mulig å bruke ordinære virksomheter som arena og hvordan forholdet bør være mellom tradisjonell kvalifisering utenfor arbeidslivet og bruk av ordinære virksomheter som arena.
- NAVs rolle: I hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten selv skal produsere tjenester for den aktuelle brukergruppen og i hvilken grad tjenestene skal kjøpes eksternt.
- Hvem som skal kunne være tiltaksarrangør: I hvilken grad det skal åpnes for andre aktører enn tiltaksbedriftene som oppfyller de nåværende kravene i forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Utvalget skisserer tre alternative modeller for det fremtidige arbeidet med personer med nedsatt arbeidsevne:

Modell 1. Individretting og forhåndsgodkjenning

Modellen kan ses som en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører. Det anses som mest formålstjenlig å bygge videre på kompetansen i disse virksomhetene. Forslaget støttes av seks av utvalgsmedlemmene.

Modell 2. Arbeidsinkluderingsmodellen

Modellen innebærer en gradvis, men omfattende og langsiktig satsing i retning av en mer direkte arbeidsinkluderende tilnærming. Det legges vekt på at arbeidsforberedelser, trening og inkludering i størst mulig grad bør foregå inne i det ordinære arbeidslivet. Skjermet sektor vil fortsatt spille en viktig rolle på attføringsarenaen, men det åpnes for flere aktører på leverandørsiden. Forslaget støttes av fem av utvalgsmedlemmene, herunder utvalgets leder.

### Modell 3. Modell for konkurranseutprøving

Modellen legger opp til en tiltakssammenslåing av flere eksisterende tiltak til et nytt tiltak «Opplæring og praksis», samt oppretting av et nytt tiltak «Arbeidspraksis med støtte». Førstnevnte utføres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og sistnevnte skal gjennomføres i ordinært arbeidsliv og være anbudsutsatt. Det skal være konkurranse mellom disse tiltakene, samt desentralisert myndighet og lokal tilpasning. Forslaget støttes av tre av utvalgsmedlemmene.

Det redegjøres nærmere for de alternative modellene i saksutredningen nedenfor.

I sitt høringsbrev datert 13.04.2012 ber departementet blant annet om høringsinstansenes syn på utvalgets forslag om å bruke det ordinære arbeidslivet som arena for den arbeidsrettede bistanden. Høringsfristen settes til 13. juli 2012. Av hensyn til sakens videre fremdrift opplyser departementet at det ikke vil bli gitt utsettelse på denne høringsfristen.

Det er normalt bystyret i Bergen som gir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune i saker som er av prinsipiell og politisk karakter, jf byrådets fullmakter del 1 § 7. Det har innen departementets korte høringsfrist denne gangen ikke latt seg gjøre å legge frem en sak med forslag til høringsuttalelse for behandling i bystyret, basert på forsvarlig utredning. Byrådet i Bergen beklager at departementet i en slik viktig sak, som er av politisk og prinsipiell karakter, ikke setter høringsfrister som gjør det mulig for det lokale forvaltningsnivået å underlegge saken en grundig saksutredning og demokratisk behandling, innen de frister for saksflyt og møteavvikling som er satt i kommunen. Med bakgrunn at NOU 2012:6 berører viktige interesser for kommunen, ser Byrådet det likevel som viktig at det fremmes en uttalelse på vegne av kommunen. Saksfeltet som behandles i utredningen berører i høyeste grad kommunens ansvars- og oppgaveområder, både som statens partner i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), som stor arbeidsgiver i det ordinære arbeidsliv og ikke minst som eier og tiltaksarrangør i skjermet sektor. Byrådet gir derfor høringsuttalelse slik det går frem av saksutredningens pkt 5. Uttalelsen legges frem for berørte komiteer og bystyret i etterkant.

#### Hovedsynspunkter i høringsuttalelsen er:

Bergen kommune ser det som viktig å i størst mulig grad rette arbeidsrettede tiltak inn mot det ordinære arbeidslivet når dette er mulig. Det er i denne sammenheng viktig at både NAV og tiltaksarrangører har god kompetanse om det lokale arbeidslivet. Samtidig er det viktig at det utvikles inkluderingskompetanse i det ordinære arbeidslivet, og at hensiktsmessige virkemidler rettes inn mot arbeidsplassene som arena for å gjøre nødvendig oppfølging og tilrettelegging mulig. Ordninger som tas i bruk må i nødvendig grad tilpasses den kontekst og de behov for kompetanse og tilrettelegging som gjelder i arbeidslivet.

Det vil være viktig å unngå ventetid forut for og underveis i tiltakskjeder. Uavhengig av fremtidig modell må det satses mer på fleksible, individrettete og sømløse tiltak, med utgangspunkt i både individets/brukergruppens behov og krav og behov i arbeidslivet.

Av de skisserte modellene i NOU 2012:6 vil Bergen kommune fremheve modell 1 «Individretting og forhåndsgodkjenning» som den sikreste, mest realistiske og robuste veien å gå for å sikre fremtidig ivaretagelse av personer med sammensatte behov for tilrettelegging og oppfølging. Denne bygger videre på den kompetanse som finnes i dagens arbeidsmarkedsbedrifter, og foreslår forbedringer med utgangspunkt i dette. Bergen kommune mener at for de gruppene som i utgangspunktet står lengst fra det ordinære arbeidslivet, vil de forhåndsgodkjente bedriftene i skjermet sektor ha en avgjørende betydning.

Kontinuiteten og stabiliteten som dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter innebærer, bør opprettholdes. Gitt bedriftenes særlige samfunnsmessige karakter, bør en modell med kommunalt eventuelt ideelt eierskap, der eventuelt overskudd kommer tiltaksdeltakere til gode, videreføres.

Utvalget bak NOU 2012:6 mener det er indikasjoner på et udekket behov for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Dette er også Bergen kommunes erfaring. Det er i dag for mange brukere i dagsenter som heller burde vært gitt tilbud i arbeidsmarkedsbedriftene i tiltaket VTA.

### **Vedtakskompetanse:**

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 28. november 2011 i sak 260/11:

Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Saken ansees å være prinsipiell og inneholder politiske avveininger.

Høringsfrist er 13. juli 2012. Departementet har opplyst at det ikke vil bli gitt utsatt høringsfrist.

Derfor anvendes byrådets fullmakter § 8 Hastesaker:

Byrådet selv har myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort i annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle til dette. Melding av vedtak truffet av byrådet i medhold av denne § forelegges vedkommende organ i neste møte. (jf kommuneloven § 13)

### **Byråden for finans, eiendom og eierskap innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:**

1. Byrådet i Bergen gir uttalelse til NOU 2012:6 slik det går frem av saksutredningens pkt 5.
2. Uttalelsen sendes Bystyrets kontor til orientering, og legges frem for berørte komiteer og bystyret i etterkant.

Dato: 26. juni 2012

Liv Røssland  
byråd for finans, eiendom og eierskap

Vedlegg:

Høringsbrev fra Arbeidsdepartementet datert 13.04.2012 «Høring av NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak»

Lenke til «NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak»:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/nouer/2012/nou-2012-6.html?id=672029>

## Saksutredning:

### 1. Om utvalget. Mandat og sammensetning.

Utvalg for arbeidsrettede tiltak ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 29. januar 2010, med mandat til å gå gjennom og vurdere hvilken plass skjermete virksomheter skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne, samt foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere hvor målet er overgang til det ordinære arbeidslivet. Utvalget skulle også vurdere fordelingen av deltakere på tiltak i henholdsvis skjermede og ordinære virksomheter og foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere som har behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass.

Utvalget har vært ledet av Knut Brofoss og har ut over det hatt følgende sammensetning:

Rådgiver Berit Brørby, Jevnaker

Administrerende direktør Toril Gogstad, Sandefjord

Avdelingsdirektør Thorgeir Hernes, Oslo

Lønns- og personalsjef Helene Holand, Gol

Avdelingsdirektør Torill Lødemel, Oslo

Professor Espen R. Moen, Oslo

Forsker Geir Møller, Skien

Styreleder Victor D. Norman, Bergen

Rådgiver Stian K. Oen, Oslo

Daglig leder Steinar Olsen, Kristiansand (trakk seg fra utvalget i 2011)

Rådgiver Astrid F. Paulsen, Nordfjordeid

Daglig leder Aud Ramberg, Steinkjer

Avdelingsnestleder Liv Sannes, Oppegård

Forsker Øystein Spjelkavik, Oslo

Utvalget hadde frist til å slutføre sitt arbeid innen utgangen av 2011, men fikk i desember 2011 utsatt leveringsfrist til 1. februar 2012.

### 2. Nærmere om utredningen

Det er et stort og viktig felt som behandles gjennom NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*. Utvalget gir i sin utredning en bred gjennomgang av arbeidsinkluderingspolitikken i Norge, herunder en beskrivelse av skjermede virksomheters historie og rolle i dag og av utviklingen på arbeidsmarkedet og kjennetegn ved arbeidsinkluderingspolitikken. Det gis en detaljert presentasjon av de mange ulike arbeidsrettede tiltakene som eksisterer i dag og av hvem som er brukere av tiltak. Det redegjøres for rammebetingelser for samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Det gis også en beskrivelse av arbeidsrettet bistand i enkelte andre land. Det blir vist til evalueringer og forskning som kan belyse effekter/virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, uten at disse gir et entydig bilde. Det redegjøres for skatte- og konkurranserettslige regler, uten at nåværende eller foreslåtte ordninger testes opp mot gjeldende regelverk. Utvalget drøfter om

dagens tiltaksstruktur avspeiler dagens tiltaksbehov og diskuterer alternativ metodikk og behov for tiltaksforenklinger. Det ser nærmere på tidsbestemte arbeidsrettede tiltak til personer med behov for langvarig bistand. Roller og ansvarsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og de andre aktørene på området drøftes og Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid knyttet til arbeidsrettede tiltak, samt kvalitetssikringsarbeidet til de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene vurderes. Utvalget vurderer ulike (supplerende) finansieringsordninger, herunder kostnadsberegnet finansiering, anbudsbasert finansiering, resultatbasert finansiering og direkte tilskudd til arbeidsgiver.

Utvalgets medlemmer er enige om flere hovedkonklusjoner:

- En bør gå lenger enn i dag når det gjelder bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak.
- Det er en viktig utfordring å redusere ventetid før bruker kommer i gang med tiltak, og ventetid mellom tiltak når den samlede arbeidsrettede bistanden inneholder flere tiltak.
- Det er behov for å forenkle tiltaksstrukturen.
- Arbeids- og velferdsetaten oppfordres til en intern gjennomgang og analyse vedrørende kvalitetssikring.
- Det er behov for en forsterket forskningsinnsats på arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne og tydeligere kompetansekrav på området. Kompetanse bør i større grad enn i dag dekkes opp gjennom relevante grunnutdanninger og det er behov for kompetanse som rustet den som følger opp brukeren til å bistå og samarbeide med arbeidsgiver.
- Det er behov for å utrede forholdet til anskaffelsesregelverket nærmere.
- Det er ønskelig med en utprøving i retning av resultatbasert finansiering.
- Det er behov for nærmere utredning av tidsbestemte tiltak, blant annet i lys av ny uførepensjonsordning.

Utvalgets innstilling er likevel tredelt når det kommer til synet på hvilken modell som best vil ivareta målene for bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne fremover. Uenigheten i utvalget går langs tre dimensjoner:

- Bruk av ordinært arbeidsliv: I hvilken grad det er ønskelig og mulig å bruke ordinære virksomheter som arena og hvordan forholdet bør være mellom tradisjonell kvalifisering utenfor arbeidslivet og bruk av ordinære virksomheter som arena.
- NAVs rolle: I hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten selv skal produsere tjenester for den aktuelle brukergruppen eller i hvilken grad tjenestene skal kjøpes eksternt.
- Hvem som skal kunne være tiltaksarrangør: I hvilken grad det skal åpnes for andre aktører enn de tiltaksbedriftene som oppfyller de nåværende kravene i tiltaksforskriften.

### **3. Utvalgets foreslåtte modeller**

Utvalget skisserer tre alternative modeller for det fremtidige arbeidet med personer med nedsatt arbeidsevne.

#### **3.1. Modell 1. Individretting og forhåndsgodkjenning**

Modellen baserer seg på en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører (skjermete virksomheter). Den støttes av utvalgsmedlemmene Brørby, Norman, Gogstad, Sannes, Paulsen og Oen, og tar sikte på å sikre den langsiktighet og trygghet som ligger i en ordning med forhåndsgodkjente aktører.

Modellen tar utgangspunkt i en firedeling av brukerne:

1. Brukere med enkle bistandsbehov av midlertidig karakter
2. Brukere med enkle bistandsbehov av varig karakter
3. Brukere med sammensatte bistandsbehov av midlertidig karakter
4. Brukere med sammensatte bistandsbehov av varig karakter

I følge modell 1 bør brukergruppe 1, som i dag, motta tjenester anskaffet etter lov om offentlige anskaffelser. Dette er tiltak rettet mot brukere som er så ressurssterke at de har nytte av å følge et strukturert opplegg. Eksempler på tiltak som i dag tilbys denne gruppen er AMO og Individuell oppfølging. Tiltaket er av relativt kort varighet. Behov vil variere over tid og det vil være viktig at volum på tjenestene hurtig kan skaleres opp og ned.

Brukergruppe 2 ivaretas i dag gjennom prøveordning med Tidsubegrenset lønnstilskudd (TULT). Dette dreier seg om økonomisk bistand til lønnstilskudd og mulig enkel praktisk bistand av varig art i ordinær bedrift. TULT er et tiltak som ligger tett opp til ordinær jobb og i følge modell 1 er den beste løsningen for dette tiltaket at NAV selv har oppgaven med oppfølging av deltakere og bedrifter i disse tiltakene.

Hovedfokus i modell 1 er på brukere med sammensatte bistandsbehov, og her legger modellen opp til en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Med sammensatte bistandsbehov menes at brukernes utfordringer ikke bare gjelder sykdom, lyte eller skade som hindrer arbeidsdeltakelse, men at brukerne også sliter med å mestre eget liv i bredere forstand. Dette kan være knyttet til boforhold, økonomi, avbrutt skolegang, manglende basiskunnskaper, språk, mangel på selvtillit, rus, samt sosial og psykiske problemer.

Medlemmene i utvalget som stiller seg bak modell 1, mener at man i dag ikke oppnår gode nok resultater for brukergruppen som har sammensatte behov av midlertidig karakter – det vil si brukergruppe 3. Det anses at mange i denne gruppen vil kunne oppnå en plass i det ordinære arbeidslivet med riktig bistand. Det legges opp til en overgang fra aktivitetsrettete til individrettete tiltak. Fire eksisterende tiltak (Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift) erstattes av to nye: Arbeidsinkluderende tiltak og Kvalifiserende tiltak. Modellen sikter mot at ordinært arbeidsliv skal brukes som arena for attføringen i langt større grad enn i dag, men den bygger på en premiss om at dette ikke alltid er hensiktsmessig, spesielt ikke i en tidlig fase av tiltakene.

Det anses som mest formålstjenlig å bygge videre på kompetansen i de forhåndsgodkjente virksomhetene, innovasjonspotensialet anses å ligge primært hos disse. Det åpnes i modellen ikke opp for kommersielle aktører, men det kan åpnes for andre aksjeselskap med ideelt formål. I alle tilfeller er det utbytteforbud. Kommunen, som er den mest dominerende eier i dagens vekst- og attføringsbedrifter, anses å være en god eier, da det er mange tiltaksdeltakere som også er tilknyttet kommunale tilbud ved siden av tiltaket. Kommunen representerer også et langsiktig eierskap som gir forutsigbarhet og fokus på kjernevirksomheten hos tiltaksarrangør.

Modell 1 legger ikke opp til at NAV selv skal utføre attføringstjenester for personer med sammensatt bistandsbehov. NAV skal stå for arbeidsevnevurdering, og være bestiller, herunder foreta oppfølging av arrangør. I tillegg til kontroll underveis i det enkelte tiltaksløp gjennom rapportering etc, bør kontroll utøves på resultater, med målinger, brukerundersøkelser og benchmark.

Det foreslås også som del av modell 1 at det etableres et forsøksprosjekt med «Supported Employment» (SE) i sin rene form. (En forklaring på dette begrepet fremkommer i saksutredningens pkt. 3.2)

Brukergruppe 4, som består av personer som har sammensatte bistandsbehov av varig karakter, er i dag omfattet av tiltakene Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTO)

og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA). Brukere i VTA-tiltaket har tradisjonelt vært mennesker med utviklingshemming, men nye brukergrupper er kommet til de seneste år. Dette dreier seg f.eks. om personer med psykisk sykdom, trafikkskadde, voldsofre – brukere som er innvilget uførepensjon og har en arbeidsevne som ikke er forenlig med ordinær jobb. (NOU 2012:6 s 301). NAV og brukers bostedskommune finansierer VTA-tiltaket. Utvalgsmedlemmene som støtter modell 1 anser at forbedringspotensialet her ligger i å bruke systemet som er etablert heller enn å utvikle noe nytt. Medlemmene er for å styrke de varige ordningene i både innhold og omfang og mener at det kan være hensiktsmessig å skille de varige tiltakene fra de andre tiltakene på statsbudsjettet for å sikre transparens.

### **3.2. Modell 2. Arbeidsinkluderingsmodellen**

Modell 2 innebærer en gradvis, men omfattende og langsiktig satsing i retning av en mer direkte arbeidsinkluderende tilnærming. Det legges vekt på at arbeidsforberedelser, trening og inkludering i størst mulig grad bør foregå inne i det ordinære arbeidslivet. Forslaget støttes av utvalgsmedlemmene Brofoss, Hernes, Holand, Ramberg og Spjelkavik.

Modellen tar utgangspunkt i en relasjonell tilnærming til funksjonsproblemer; der hovedutfordringen oppfattes å ligge i spillet mellom individet og arbeidsplass/arbeidsliv/arbeidsgiver, snarere enn «inne i» brukeren selv. Hovedgrepet i modellen består i å rette et skarpere søkelys mot oppfølgingsfunksjonene inn mot ulike typer trenings-, opplærings- og arbeidsforhold i det ordinære arbeidslivet, en tilnærming som internasjonalt omtales som «Supported Employment».

Modellen legger vekt på fleksibilitet og oppfølgingstilbud som kan rettes individuelt og kombineres med virkemidler som kan bidra til å redusere opplevd arbeidsgiverisiko og «åpne dører innenfra». Blant annet innebærer dette at kompetent, ekstern oppfølger vil ha en viktig oppgave med å bistå både brukeren og arbeidsmiljøet med tanke på optimal tilrettelegging, jobbutvikling og virkemiddelbruk. Det tas sikte på å påvirke arbeidsmarkedets etterspørselsside, i motsats til tradisjonelle (norske) tiltak som kan sies å rette søkelyset mot arbeidsmarkedets tilbudsside, det vil si den enkelte deltaker som skal klargjøres for arbeidslivet gjennom tiltak - ofte på en skjermet arena. Midlertidige tiltak slås i modellen sammen blant annet for å få mer sømløse, arbeidsrettete forløp, samtidig som NAV - som bestiller – sammen med tiltaksarrangøren skal kunne ta utgangspunkt i ulike konsepter som en kan velge blant og kombinere. Det fokuseres i modellen på arbeidslivets inkluderingskompetanse. Det skal kunne gis tidsubestemt bistand for å sikre jobbfastholdelse.

Det vises i presentasjonen av modell 2 til at Norge gjennom de siste tiårene i grove trekk har hatt den samme tiltaksstrukturen, til tross for at det er gjennomført omfattende forvaltningsreformer på arbeids- og velferdsområdene (jf NAV-reformen). Medlemmene som støtter modell 2 viser til at arbeidslinjen, som har ligget til grunn for storparten av reformene, i siste instans må realiseres i arbeidslivet. Derfor fokuserer modellen mer umiddelbart på primærmålet, og ordinært arbeidsliv blir både det viktigste målet og det viktigste virkemiddelet i modellen.

I følge modell 2 vil skjermet sektor fortsatt spille en viktig rolle på attføringsarenaen. Det åpnes imidlertid for flere aktører på leverandørsiden, for å oppnå bedre resultater i forhold til hovedmålet om flere i arbeid. Dette kan være brukerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner, bedriftshelsetjenester eller initiativrike enkeltpersoner som kan dokumentere nødvendig inkluderingskompetanse. Det nevnes også som en mulighet at større virksomheter kan gis mulighet til selv å påta seg oppfølgerrollen, og selv organisere og ansette tilretteleggere. Det ses også som mulig for Arbeids- og velferdsforvaltningen å i større grad ivareta disse oppgavene.

Det fremholdes at modell 2 i stor grad er i samsvar med *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, som regjeringen la frem høsten 2012 (Vedlegg til Prp 1 S (2011-2012) – Statsbudsjettet



2012), hvor regjeringen foreslår ulike virkemidler for å styrke mulighetene for inkludering av unge personer med nedsatt funksjonsevne i ordinært arbeidsliv.

### **3.3. Modell 3. Modell for konkurranseutprøving**

Modell 3 støttes av utvalgsmedlemmene Lødemel, Møller og Moen.

Modellen legger opp til en sammenslåing der tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Kvalifisering og delvis Arbeid med bistand går inn i et nytt tiltak kalt Opplæring og praksis (OoP). Dagens tre tiltak erstattes med fleksible konsepter, eller metodiske opplegg rettet mot bestemte målgrupper. Det sammenslåtte tiltaket skal utføres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Det opprettes i tillegg et nytt tiltak kalt Arbeidspraksis med støtte (AmS), som baserer seg på tidlig utplassering i ordinære virksomheter («Supported Employment»). Dette tiltaket skal være anbudsbasert. Det gjennomføres begrenset anbudskonkurranse mellom tilbydere som er prekvalifisert.

Modell 3 har visse likheter med både modell 1 og modell 2. Det er likevel viktige forskjeller mellom modellene. Der modell 2 legger opp til at tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv skal være hovedregelen, skal det i modell 3 være konkurranse mellom tiltakene OoP og AmS. Fordelingen mellom de to skal avgjøres lokalt. Desentralisert myndighet og lokal tilpasning er viktige elementer i filosofien bak modell 3. Konkurransen mellom tiltakene skal stimulere til bedre kvalitet og utvikling.

I den foreslåtte modellen vil NAVs rolle primært være å ivareta forvaltningsoppgaver og oppgaver med å følge opp deltakere med lite behov for individuell oppfølging. Eksterne tiltaksleverandører vil ha som oppgave å yte oppfølgingstjenester til grupper med behov for spesiell/varig tilpasset innsats, med stort oppfølgingsbehov.

Medlemmene bak modell 3 forslår å styrke tiltakene Varig tilrettelagt arbeid og Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet både i antall og i innhold. Det foreslås at disse skilles ut som egen post på statsbudsjettet.

## **4. Bergen kommunes vurderinger**

NOU 2012: 6 behandler et viktig politikkområde, som berører kommunen på flere måter:

1. Som statens partner i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) og ansvarlig for de kommunale sosialtjenestene.
2. Som eier av arbeidsmarkedsbedrifter (vekst- og attføringsbedrifter) i skjermet sektor.
3. Som stor arbeidsgiver (ca 17 000 ansatte fordelt på ca 13 500 årsverk).

Nedenfor gjøres noen vurderinger knyttet til de respektive rollene.

### **4.1. Kommunen som partner i NAV / leverandør av sosialtjenester.**

Det er viktig at innretningen av de arbeidsrettete tiltakene i fremtiden også ivaretar sosialtjenestens brukeres behov for bistand, tilrettelegging og oppfølging. Brukere med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe hvor behovene er svært ulike. Type tiltak, omfang og varighet på tiltak vil dermed variere. Tiltakene må tilpasses både brukergruppen og krav og behov i arbeidslivet.



Sosialtjenesten opplever at det for noen grupper kan være vanskelig å finne egnede tiltak. Behovet for individuell tilrettelegging er stort. Dette gjelder for eksempel for brukere med utfordringer i forhold til rus- og psykisk helse. Disse brukerne er ofte ustabile og dagens tiltak er ikke fleksible nok til å møte disse brukernes utfordringer. En annen gruppe er de fremmedspråklige med svake norskkunnskaper som ikke er kvalifisert for tiltak slik systemet i dag fungerer. De fremtidige tiltakene må innrettes slik at det finnes tiltak til alle grupper.

Erfaringer viser at bruk av tiltak i det ordinære arbeidslivet gir gode resultater for mange grupper. Tiltakene ut mot det ordinære arbeidslivet bør videreutvikles slik at brukere med nedsatt arbeidsevne i større grad kan nyttiggjøre seg disse tiltakene. Disse tiltakene må støttes opp med andre virkemidler som for eksempel opplæring, kurs, tett oppfølging av både brukere og arbeidsgivere.

Ventetiden for å komme inn i tiltak og ventetiden mellom ulike tiltak er et stort hinder for resultatoppnåelse. Tiden fra en bruker er ferdig arbeidsevnevurdert til oppstart i tiltak må være kort. Erfaringer viser at mange blir stående å vente på tiltaksplass lenge. Konsekvensene blir lange tiltaksløp hvor mange brukere mister motivasjonen med det resultat at saken må startes på nytt.

Kvalitet og progresjon i tiltakene er avgjørende for resultatet. For resultatoppnåelse er det viktig med kvalitet i alle ledd (arbeidsevnevurderingen, bestilling/innsøking, plan, gjennomføring, tett oppfølging, samarbeid, evaluering). For å få gode resultater er det ikke bare innretningen på tiltakene som er avgjørende. NAV må også ha tilstrekkelig ressurser til å gjøre sin del av jobben.

Tiltakene i skjermet virksomhet må være individuelt tilrettelagt. Det må være et system som sikrer flyt i tilbudet fra start til mål. Overgangene mellom de ulike tiltakene må være enkle og uten ventetid. Det må gjennomføres oppfølging og kontroll av tiltaksarrangører for å sikre at de leverer i forhold til NAVs krav.

Alle de foreslåtte modellene legger opp til endringer i dagens tiltaksstruktur. Fra et sosialfaglig ståsted er det i kommunen støtte for en utprøving av flere tiltak i det ordinære arbeidslivet. Samtidig må det påpekes at bedriftene i skjermet sektor er viktig for ivaretagelse av tilbudene for personer med varig nedsatt arbeidsevne (VTA, VTO og TIA).

## **4.2. Kommunen som eier av tiltaksbedrifter i skjermet sektor**

Bergen bystyre behandlet i møte 190911 (sak 169-11) *Melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak våren 2011*. I kap. 6 i eierskapsmeldingen vurderes kommunens tiltaksbedrifter (arbeidsmarkedsbedriftene) slik:

«... Disse bedriftene har en meget samfunnsnyttig funksjon. I tillegg til å gi en meningsfylt hverdag til mange mennesker, betyr bedriftene også svært mye rent samfunnsøkonomisk. Det er langt gunstigere å ha en person sysselsatt i bedriften enn med tilsyn hjemme, alternativt en daghjems plass på institusjon.

... Det er imidlertid viktig at også disse virksomhetene drives rasjonelt og effektivt da dette vil gi større ressurser til å hjelpe tiltaksdeltakerne. Byrådet legger til grunn at fordeler og synergier kan oppnås gjennom et tettere samarbeid bedriftene i mellom...

... Det vil være viktig i tiden fremover å være åpen for de rammevilkår som blir lagt for bedriftene fra det offentlige side....

... Selskapene på sin side må være oppmerksom på strukturendringer i samfunnet og dreie sin produksjon mot det som etterspørres i markedet. ... Omstilling krever fantasi og nytenking fra lederne av bedriftene.»  
Eierskapsmeldingen s 53.

Selv om det i eierskapsmeldingen pekes på at arbeidsmarkedsbedriftene må være endrings- og omstillingsdyktige og tilpasse seg endrede strukturer og rammevilkår, vil byråden for finans, eiendom og eierskap i denne sammenhengen først og fremst understreke bedriftenes viktige rolle som aktører i arbeidsinkluderingspolitikken. Særlig overfor de personer som vurderes å stå lengst fra det ordinære arbeidslivet, på varig eller midlertidig basis, vurderes de forhåndsgodkjente bedriftene i skjermet sektor å ha en avgjørende betydning. Disse har opparbeidet attføringskompetanse på de aktuelle brukergruppene. For denne gruppen kan byråden vanskelig se at det vil være formålstjenlig med konkurranseutsatte tiltak. Den kontinuiteten og stabiliteten som dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter innebærer, bør opprettholdes. Gitt bedriftenes særlige samfunnsmessige karakter, bør modellen med kommunalt eierskap, der eventuelt overskudd kommer tiltaksdeltakere til gode, videreføres.

Samtidig ser Bergen kommune som eier av arbeidsmarkedsbedrifter at det er behov for forbedringer av dagens system og praksis, blant annet ved at ventetider kortes ned, og at tiltak og tiltakskjeder gjøres mer fleksible, sømløse og individrettet.

Vi ser også at det både i NAV og hos tiltaksbedriftene bør satses på å utvikle bedre arbeidslivskompetanse, for bedre å sikre overgang til og oppfølging i ordinært arbeidsliv når dette er mulig.

Utvalget bak NOU 2012:6 mener det er indikasjoner på et udekket behov for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Dette er også Bergen kommunes erfaring. Det er i dag for mange brukere i dagsenter som heller burde vært gitt tilbud i arbeidsmarkedsbedriftene i tiltaket VTA. Dette ville frigjøre plasser på dagsentrene til personer som dette tilbudet er mer egnet for.

### **4.3. Kommunen i rollen som arbeidsgiver**

Byråden deler oppfatningen av at arbeid i det ordinære arbeidslivet, med eller uten tilrettelegging og oppfølging, i størst mulig grad bør være målet for de arbeidsrettede tiltakene, når dette er realistisk. For at dette skal kunne la seg gjøre, er det viktig å se arbeidsinkluderingspolitikken også fra arbeidsgiveres ståsted. Arbeidslivet er ikke utelukkende en arena for sosial inkludering, det er først og fremst en arena for produksjon og leveranser av varer og tjenester mv. I større og større grad krever arbeidslivet spesialisert kompetanse og relasjonelle ferdigheter. Dette innebærer at det i tillegg til tiltakdeltakernes behov, er viktig å legge til grunn arbeidsgiveres utfordringer, når en vurderer forbedring av dagens tiltaksapparat.

Sett fra et arbeidsgiverperspektiv er det viktig å få frem at det i arbeidslivet foregår et betydelig arbeid med tilrettelegging for og inkludering av ulike grupper allerede. Økt bruk av det ordinære arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak for personer som i utgangspunktet står et stykke fra arbeidslivet, vil kreve at virkemidler ikke bare gjøres tilgjengelige for tiltaksarrangører, men at også arbeidsplasser får nødvendig oppfølging og bistand. I tillegg til den attføringsmessige oppfølgingen NAV eller tiltaksarrangør står for, vil det i mange tilfeller være behov for en ekstraordinær faglig og ledelsesmessig oppfølging av arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne. Dette er en oppfølging som må skje fra bedriften og også bør kompenseres til bedriften.

Et kjennetegn ved offentlig sektor som arbeidsmarked er at det stilles formelle kompetansekrav til svært mange stillinger. Dette er en utvikling som er i ferd med å forsterkes. For å sikre kvaliteten i tjenestene til brukerne, satser Bergen kommune for eksempel på å redusere andelen ufaglærte ansatte, ved å heve kompetansen til ansatte assistenter slik at disse kan ta fagbrev. Et annet kjennetegn ved offentlig sektor er formaliserte rekrutteringsprosesser, hvor tariffavtalens bestemmelse om at den best kvalifiserte skal tilsettes gjelder. Tilsetting uten konkurranse skjer kun unntaksvis. Dette er trekk ved arbeidsmarkedet som må tas i betraktning når en foreslår at det ordinære arbeidslivet i større grad skal tas i bruk som arena for

arbeidsrettede tiltak. Ordninger som tas i bruk må i nødvendig grad tilpasses den kontekst og de behov for kompetanse og tilrettelegging som gjelder i arbeidslivet.

## 5. Høringsuttalelse fra Bergen kommune

NOU 2012: 6 behandler et viktig politikkområde, som berører kommunen på flere måter:

- i rollen som statens partner i NAV og ansvarlig for de kommunale sosialtjenestene
- i rollen som eier av arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor
- som stor arbeidsgiver

Ut fra alle disse ståstedene mener Bergen kommune at det er viktig å i størst mulig grad rette arbeidsrettede tiltak inn mot det ordinære arbeidslivet, og å anvende ordinære virksomheter som arena for tiltakene, når dette er mulig. Det er i denne sammenheng viktig at både NAV og tiltaksarrangører har god kompetanse om det lokale arbeidslivet. Samtidig er det viktig at det utvikles inkluderingskompetanse i det ordinære arbeidslivet, og at hensiktsmessige virkemidler rettes inn mot arbeidsplassene som arena, for å gjøre nødvendig oppfølging og tilrettelegging mulig. Dette vil trolig være viktige suksessfaktorer for å understøtte og realisere «arbeidslinjen», når det gjelder personer med redusert arbeidsevne.

Offentlig sektor er en stor og viktig arena for arbeidsinkludering. Samtidig ser vi i både stat- og kommunesektoren at det i de fleste stillinger stilles krav om formelle kvalifikasjoner. Det finnes pr i dag få manuelle arbeidsoppgaver igjen i kommunene uten krav om formell utdanning eller andre spesifikke kvalifikasjoner. Slike strukturelle trekk må legges til grunn ved utforming av virkemidlene i arbeidsinkluderingspolitikken. Ordninger som tas i bruk må i nødvendig grad tilpasses den kontekst og de behov for kompetanse og tilrettelegging som gjelder i arbeidslivet.

Det vil være viktig å unngå ventetid forut for og underveis i tiltakskjeder. Uavhengig av fremtidig modell må det satses mer på fleksible, individrettede og sømløse tiltak, med utgangspunkt i både individets/brukergruppens behov og krav og behov i arbeidslivet. De må være et system som sikrer flyt i tilbudet fra start til mål. Overgangene mellom de ulike tiltakene må være enkle og uten ventetid. Det må gjennomføres oppfølging og kontroll av tiltaksarrangører for å sikre at de leverer i forhold til NAVs krav. Bergen kommune støtter at det må gjennomføres forskning/evalueringer som gjør det mulig å vurdere nærmere hvordan ulike tiltak fungerer. Dette er forhold som gjelder uavhengig av hvilken modell en velger for fremtidig organisering av de arbeidsrettede tiltakene.

Når det gjelder de tre alternative modellene som foreslås i NOU 2012:6, kan vi se at de fremstår med ulike styrker. Mens modell 3 har intensjoner om en dynamisk gjennom tilpasning til lokale forhold, og konkurranse mellom de to foreslåtte tiltakene, ønsker modell 2 blant annet at flere aktører på leverandørsiden skal gi økt kraft inn i arbeidet. Modell 2 fokuserer i størst grad på arbeidslivet som arena, selv om alle de foreslåtte modellene uttrykker at en bør gå lenger enn i dag når det gjelder bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak. Bergen kommune vil likevel fremheve modell 1 «Individretting og forhåndsgodkjenning» som den sikreste, mest realistiske og robuste veien å gå for å sikre fremtidig ivaretagelse av personer med sammensatte behov for tilrettelegging og oppfølging.

I modell 1 bygger en videre på den kompetanse som finnes i dagens arbeidsmarkedsbedrifter, og foreslår forbedringer med utgangspunkt i dette. Tiltaksbedriftene i skjermet sektor har gjennom flere tiår vært en viktig arena for attførings- og inkluderingsarbeidet, og bedriftene har bygget opp en viktig attføringskompetanse. Brukere med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe hvor behovene er svært ulike. For noen grupper kan det være vanskelig å finne egnede tiltak. Det er viktig at fremtidige tiltak innrettes slik at de finnes tiltak til alle grupper. Bergen kommune mener at for de gruppene/individene

som i utgangspunktet står lengst fra det ordinære arbeidslivet, vil de forhåndsgodkjente bedriftene i skjermet sektor å ha en avgjørende betydning.

Den kontinuiteten og stabiliteten som dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter innebærer, bør opprettholdes. Gitt bedriftenes særlige samfunnsmessige karakter, bør en modell med kommunalt eventuelt ideelt eierskap, der eventuelt overskudd kommer tiltaksdeltakere til gode, videreføres.

Utvalget bak NOU 2012:6 mener det er indikasjoner på et udekket behov for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Dette er også Bergen kommunes erfaring. Det er i dag for mange brukere i dagsenter som heller burde vært gitt tilbud i arbeidsmarkedsbedriftene i tiltaket VTA.