

Hørings svar fra Frelsesarmeen til NOU 2012:6, Brofoss-utvalget

Frelsesarmeen er positiv til regjeringens initiativ og ønske om en solid utredning og rapport om arbeidsrettede tiltak. Frelsesarmeen har siden organisasjonen ble etablert i Norge i 1888, gitt mennesker som av ulike grunner har stått utenfor arbeidslivet tilbud om jobb som midlertidige løsninger. I 1905 startet Frelsesarmeen industrihjemmet Elevator med tilbud om arbeid og overnatting for de mange arbeidsløse i Kristiania. Frelsesarmeen har lang og bred erfaringer med å støtte personer på utsiden av arbeidslivet. Gjennom veiledning og bistand med mål om forbedret livskvalitet og innpass i det ordinære arbeidslivet, har Frelsesarmeens attføringsbedrift, Fretex, i dag et bredt attføringsstilbud fra Kirkenes i nord til Kristiansand i sør.

Brofoss-utvalgets tre modeller kan tyde på at Norge ikke har prioritert forskning på dette feltet i tilstrekkelig grad, samtidig som det statistiske materialet som finnes ikke nødvendigvis er oppdatert eller gir tydelige svar på de utfordringer det norske samfunnet står ovenfor.

Mål og ambisjoner. Når framtidens struktur og løsninger på attføringsfeltet skal utvikles, må de være rettet mot felles mål og ambisjoner. Frelsesarmeen savner de tydelige målene og klare ambisjonene på dette området. Med klare og felles mål for arbeidslivspolitikken, kan adekvate strukturer vurderes og konkrete virkemidler skisseres.

Utnytte den eksisterende kunnskapen. Attføringsbransjen og faget har en eklektisk tilnærming. Attføringspersonalet benytter ulike fagdisipliner. Det er generert betydelig kunnskap og erfaring innenfor dette feltet, uten at det er formalisert i et eget fag. Det er imidlertid viktig at denne kunnskapskilden blir anerkjent og benyttet i det videre arbeidet med å forbedre tjenestene og utvikle de gode strukturene.

Behov for mer kunnskap. Kvalitetssystemene i attføringsbransjen har blitt styrket de siste årene og det har blitt utviklet nye kvantitative mål gjennom blant annet indikatorprosjektet som Attføringsbedriftene i NHO leder. Til tross for denne positive utviklingen er det fortsatt behov for mer kunnskap om hvordan ulike intervensjoner fungerer, hvem som har størst nytte av ulike intervensjoner og hvilke forutsetninger som må være på plass for å få oppnå de positive effektene. Kunnskapsutvikling på dette feltet kan være krevende fordi mennesker er svært ulike; attføringsdeltakere er ikke en homogen gruppe, men enkeltpersoner med individuelle historier. Attføringskonsulenter i Nav og veiledere i attføringsbedriftene har også ulike tilnærminger. Dette i tillegg til at attføringsprogrammene og konseptene forstås og utføres med store variasjoner. Resultatene varierer mellom fylkene, kommunene og de enkelte attføringsbedriftene, uten at man alltid forstår hva som er den direkte årsakskjeden til disse variasjonene. Til tross for et fragmentert og krevende utgangspunkt, er det mulig og nødvendig å styrke kunnskapen på dette feltet. Amerikanske modeller og erfaringer bør testes ut i mindre skalaer etter norske modifiseringer (spesielt relevant for modell 2).

Ekstern fokus og nødvendige interne forberedelser. Det kan i rapporten se ut som attføringsmiljøene er "skjermet" på alle måter. Som eier av landets største attføringsbedrift kjenner vi oss ikke igjen i beskrivelsen. Skreddersøm, individtilpassede tilbud og tydelige krav står i fokus. Stadig flere attføringsdeltakere har sin arbeidstrening i ordinære bedrifter. Det uttrykkes og konkluderes i rapporten at resultatene (antall til

jobb) er best fra de tiltakene hvor arbeidssøker er plassert i ordinære bedriftsmiljøer. Dette er naturligvis riktig. Systemet er slik i dag at det er tatt en vurdering på hva som vil være mest hensiktsmessig for den enkelte, dvs. hvor på skalaen av forventninger og krav det vil være riktig å starte for å få i gang en konstruktiv prosess. Når siste fase kommer og vedkommende får arbeidspraksis eksternt, har det foregått en prosess i forkant som har vært nødvendig for å kunne mestre det ordinære arbeidslivet. Mange av våre brukere, klienter, deltakere og jobbsøkere starter langt fra muligheten til å få sin første jobb, eller å bli attført til en ny. Utfordringene er ofte svært sammensatte og består av helsemessige problemer, sosiale utfordringer og rusavhengighet.

Kapittel 17: Hovedkonklusjoner og alternative modeller. De tre modellene som splitter utvalget er kanskje lettere å skille fra hverandre for utenforstående enn for aktører i bransjen. Årsaken til dette ligger i at det allerede er ulik praksis ulike steder i landet. Noen steder forventer NAV at tiltak med tilhørende kravspesifikasjon følges slavisk, mens andre steder finner man løsninger hvor individuelle behov og arbeidsmarkedsbehovene blir viktigere enn hvilket tiltak som brukes. Ekstern praksis og opplæring kommer naturlig når jobbsøker har tatt de nødvendige stegene, ofte er dette også første steget. Fretex har gode erfaringer med gruppevise utplasseringer i ordinær virksomhet sammen med en veilederressurs. Våre erfaringer er at et grundig fundament i form av generell og spesiell arbeidskompetanse er det som skaper trygghet og varige ansettelser, ikke innelåsing som det hevdes i rapporten. Når det hevdes at sjansen for arbeid lykkes bedre gjennom ekstern utplassering, så stemmer det. Utfordringen er likevel at personen som lykkes gjennom for eksempel Arbeid med Bistand allerede har deltatt i andre tiltak, noe som har vært helt nødvendige for at resultatet til slutt ble som det ble. Dette er det ikke tatt høyde for når statistikken for de ulike tiltak presenteres.

Modell 1 er etter Frelsesarmeens vurdering den klart beste løsningen for å møte dagens utfordringer med å gi personer med nedsatt arbeidsevne et adekvat tilbud og jobb i det ordinære arbeidslivet. Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, enten offentlig eide eller eid av ideelle organisasjoner, har et unikt fokus på at den enkelte arbeidssøker skal lykkes. For å gi trygghet og motivasjon videre til arbeidssøker, trenger tiltaksarrangøren forutsigbarhet i trygge rammer. Langvarige og tette relasjoner til NAV er nødvendig og får støtte i denne modellen.

Frelsesarmeen ser svært positivt på en forenkling av tiltakssystemet. Færre tiltak vil underbygge fokus på enkeltindividets behov med et tilpasset attføringsløp. Utfordringen med dagens tiltaksstruktur er at det ofte blir tiltakenes rammer som styrer prosessen og ikke den enkeltes behov. Venting før og i et tiltaksløp, samt bytte av tiltaksarrangør fører ofte til at man går to steg frem og ett tilbake. Modell 1 vil kunne føre til økt gjennomstrømming, reduserte ventetider og kostnadsbesparelser ved at attføringsbedriftene kan arbeide mer hensiktsmessig sammen med hver person uten lange opphold, som ofte fører til at man må gjøre mye av arbeidet på nytt igjen.

Modell 2 innebærer et stort eksperiment. Attføringen bør i størst mulig grad skje i nærhet til og aller helst i det ordinære arbeidslivet. Modellen forenkler likevel metodikken med "place and train" i den forstand at vellykkede attføringsløp ofte handler om trygghet i relasjonen mellom tiltaksarrangør og arbeidsgiver. Arbeidslivet er etter vår erfaring ikke så åpent og inkluderende at det er greit med arbeidstakere som har en veldig lang vei å gå for å leve opp til de forventningene som er. Mange deltakere må derfor ha en annen arena og jobbe med motivasjon, sosiale ferdigheter, jobbkonisjon osv. slik at det oppleves seriøst for begge parter. Arbeidsgivere har gjort seg mange negative erfaringer

med NAV som kontakt i praksisplassammenheng. NAV har i dag utfordringer nok på de områdene de opererer og det vil ta særdeles lang tid å bygge opp nødvendig kompetanse og eksternt nettverk på dette feltet.

Modell 3 bygger på en forståelse av at «place and train» er en bedre løsning enn «train and place». Når det gjelder ønsket om i større grad å konkurranseutsette tjenestene, så er dette kommentert tidligere i notatet. NAV sentralt bør i større grad styre utviklingen og samtidig utnytte en unik bransje med forhåndsgodkjente leverandører for å finne de beste løsningene. Det er god dokumentasjon på at kostnadene med anbudsutsatte tiltak øker, samtidig som et unikt fagmiljø vil forvitre på grunn av kortsiktige avtaler med usikre arbeidsforhold for en gruppe fagpersoner med spisskompetanse. Også denne modellen ønsker en forenklet tiltaksstruktur, noe vi støtter

Konklusjon. Å komme med en klar konklusjon ut fra NOU 2012:6 er krevende. Drøftingene og konklusjonene i utredningen viser med all tydelighet at det mangler fundamentert forskning og tallmateriale til å trekke de entydige konklusjonene. Det er vanskelig å sammenlikne Norge med andre land fordi premissene i velferdsoppbyggingen er ulike. For å komme videre i vurderingen om hvilke tiltak, programmer, metoder og virkemidler som er mest samfunnsøkonomisk fordelaktige, så har Norge et godt utgangspunkt i dagens ordning med forhåndsgodkjente attføringsarenaer som har tett dialog med et stadig mer kompetent NAV og som leverer tjenester ut fra målbare og skjerpede krav.

Frelsesarmeen vurderer modell 1 som den mest framtidsrettede og hensiktsmessige, først og fremst til det beste for dem som står utenfor arbeidslivet.

Oslo, 5/7-2012

Lindis Erya
Sosialsjef

