



Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Vår fil: BL12-GC013
Vårt arkiv: 402
Saksbeh: Grete Crowo

Oslo, 11. juli 2012

Høring – NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak

FFO har gjennomgått NOU 2012:6 om Arbeidsrettede tiltak, og vi vil med dette avgi FFO sitt høringsvar. Høringsfristen er satt til 13. juli d.å.

FFOs synspunkter:

- FFO støtter at det må lages en forenklet tiltaksstruktur.
- FFO mener modell 1 i størst grad imøtekommer dagens utfordringer med å inkludere alle med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet.
- FFO er imot å innføre en anbudsordning for tiltakskjøp hos tiltaksarrangør til brukere med sammensatt bistandsbehov.
- FFO mener avklaring, arbeidspraksis og kvalifisering generelt sett bør skje med så sterk kobling til det ordinære arbeidsmarkedet som mulig, men at mange av FFOs brukere fortsatt må få tilbudt dette i en arbeidsmarkedsbedrift.
- FFO er uenig med flertallet som ønsker å fase ut tiltaket «Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift».
- FFO mener at kommunalt eierskap fortsatt bør vektlegges ved forhåndsgodkjenning av leverandører som skal levere attføringstjenester til NAV.
- FFO mener at EQUASS Assuranse har bidratt til mer kvalitet og økt innovasjon i skjermet sektor, og at dette kvalitetssikringsprogrammet videreføres.
- FFO hadde forventet at det ble foreslått flere og mer konkrete tiltak for å redusere ventetid før oppstart av tiltak og mellom tiltak.
- FFO mener at Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) i utgangspunktet er et bra tiltak, og at det raskt må avklares om dette skal bli en varig ordning.
- FFO mener involvering av den enkelte bruker er helt avgjørende for å oppnå resultat for den enkelte. I tillegg er brukermedvirkning på systemnivå en metode for å utvikle ulike arbeidsrettede tiltak.
- FFO mener rettssikkerheten for både tildeling og innhold i tiltak må bedres.

Inkludering i arbeidslivet

FFOs representerer en svært bred målgruppe når det gjelder inkludering i arbeidslivet. Den strekker seg fra funksjonshemmede som uten bistand er kommet i full jobb i ordinær virksomhet og til dem som er avhengig av tiltaket «Varig tilrettelagt arbeid» (VTA) i skjermet virksomhet.

Det er ikke nødvendigvis sammenheng mellom diagnoser og nedsatt arbeidsevne. FFO vil understreke at det er helt vesentlig å se individet og ikke funksjonshemningen når NAV og andre aktører vurderer den enkeltes muligheter og behov for type tiltak og arbeid. Den individrettede tenkningen som legges til grunn i utredningen er helt på linje med FFOs tenkning. Det er likevel viktig at NAV har tilstrekkelig kunnskap om ulike diagnoser og tilstander. FFO mener det er behov for mer diagnosekjennskap om ulike gruppers behov hos NAV og hos tiltaksarrangører. Denne kunnskapen er forutsetning for å finne frem til den enkeltes behov for tilrettelegging.

FFO mener at det er et godt grep å legge til grunn en videreutvikling av dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører. Det er etter FFOs syn svært god og verdifull kompetanse hos ulike tiltaksleverandører. Denne kompetansen må tas vare på og videreutvikles.

NAV har i dag ikke tilstrekkelig kompetanse som kan erstatte tiltaksleverandørene og arbeidsmarkedsbedriftene. Det er etter FFOs mening heller ikke hensiktsmessig eller realistisk at NAV skal bygge opp avklarings- og oppfølgingskompetanse for fullt ut å erstatte det tilbudet som i dag finnes hos tiltaksarrangørene. Det er derimot viktig at kompetansen om de arbeidsrettede tiltakene innad i NAV bygges videre, slik at en kan få til best mulig samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangørene. NAVs rolle som bestiller og direkte avtalepart med de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene må derfor vektlegges.

FFO ønsker en forenklet tiltaksstruktur, men en struktur med stor fleksibilitet. Både for NAV, tiltaksarrangører og for brukerne vil det være en fordel med en mer oversiktlig tiltaksstruktur. Dette vil kunne bidra til økt fleksibilitet og bedre oversikt. FFO mener den forenklete tiltaksstrukturen, som skisseres i modell 1, best ivaretar dette formålet. Det er hensiktsmessig å knytte struktur i tiltaksarbeidet til hver av de fire brukergruppene; 1) brukere med enkle bistandsbehov av midlertidig karakter, 2) brukere med enkle bistandsbehov av varig karakter, 3) brukere med sammensatte bistandsbehov av midlertidig karakter og 4) brukere med sammensatte bistandsbehov av varig karakter. Det må selvsagt legges opp til fleksibilitet - slik at ingen blir «stengt inne» i en brukergruppe eller at ulike tiltak «eies» av hver gruppe. Samtidig er det grunnleggende å ivareta individuelle behov.

Modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning

FFO mener at modell 1 i størst grad imøtekommer dagens utfordringer med å inkludere alle i gruppen med nedsatt arbeidsevne inn i arbeidslivet. Det ordinære arbeidslivet skal være et mål for flest mulig med redusert arbeidsevne, men FFO mener at for arbeidssøkere med f.eks. sammensatte behov vil fortsatt en forhåndsgodkjent tiltaksbedrift være mest aktuelt og realistisk. Modellen har et godt

utgangspunkt ved å legge til grunn at personer trenger ulik bistand for å komme i jobb. Noen kan nyttiggjøre seg av strukturerte, generelle tiltak, mens andre må ha individtilpasset tiltak.

Det er viktig for FFO å understreke skillet mellom nedsatt arbeidsevne og nedsatt funksjonsevne. Ved tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidsoppgaver vil mange funksjonshemmede kunne ha 100 % arbeidsevne. Inkludering av funksjonshemmede inn i ordinært arbeidsliv dreier seg derfor også om universell utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen, og FFO vil påpeke at det fortsatt er store mangler på mange arbeidsplasser. De aller fleste av FFOs brukere har behov for tilrettelegging i en arbeidssituasjon. Det kan være tilretteleggingsbehov for bevegelsehemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede. For eksempel er personer med alvorlig astma, eksem, allergi og annen overfølsomhet – såkalte miljøhemmede – arbeidstakere som har en funksjonshemming, og denne gruppen trenger særskilte tiltak tilpasset deres behov på linje med andre diagnosegrupper.

FFOs mener det er riktig tenkning at ordinært arbeidsliv kan brukes som arena for attføring i langt større grad enn i dag. Men dette er ikke alltid hensiktsmessig - spesielt ikke i en tidlig fase av tiltakene og for dem med mer omfattende problemer og større tilretteleggingsbehov. Det understrekes også av medlemmene bak modell 1 at termen «nedsatt arbeidsevne» ikke er uttrykk for en statisk tilstand på samme måte som det vil være for en del funksjonshemmede. I hvert enkelt tilfelle må behovet for bistand for å få arbeid vurderes sammen med behovet for tiltak som er midlertidige eller varige. Modell 1 ivaretar best dette perspektivet.

NAVs rolle vil variere med brukers behov og tiltaksform, og dette koblet med en fire-delning av brukerne tror vi vil gi en hensiktsmessig struktur. En slik organisering gir i større grad et hovedfokus på brukere med sammensatte bistandsbehov, da det er overfor denne gruppen det er viktig å videreutvikle dagens system med forhåndsgodkjent tiltaksarrangør. FFO mener at det er viktig å sikre den langsiktighet og trygghet for NAV som ligger i ordningen med forhåndsgodkjente aktører.

FFO er positive til den viktige strukturelle endringen som foreslås i modellen når det gjelder overgangen fra aktivitetsrettede til individrettede tiltak, og at tiltakene Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Arbeid med bistand og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift erstattes av et arbeidsinkluderende tiltak og et kvalifiserende tiltak.

Når det gjelder attføringstjenester for personer med sammensatte bistandsbehov mener FFO at NAVs rolle skal være bestilling, oppfølging og kontroll. FFO mener at disse tjenestene skal utføres av en tiltaksarrangør etter en bestilling fra NAV. Så i stedet for at NAV utfører dette arbeidet selv, kjøper de tjenesten av en tiltaksarrangør. Med bakgrunn i den enkeltes arbeidsevnevurdering og målplan må NAV bestille en helhetlig metodikk der deltakeren får den bistanden vedkommende trenger fra start til slutt. Det må legges opp til en forsterkning av NAVs rolle når det gjelder arbeidsevnevurdering og oppfølging av tiltaksarrangørene, og gjennomføring av tiltak hos en tiltaksarrangør for denne brukergruppen må være en del av NAVs ordinære oppfølgingsarbeid.

Kjøp av tjenester etter anbud

FFO er imot å innføre en anbudsordning for tiltakskjøp hos tiltaksarrangør til brukere med tett og sammensatt bistandsbehov. En ordning som sikrer forutsigbarhet for både kjøper og tilbyder er mest hensiktsmessig for denne type virksomhet. De fordelene et marked kunne hatt for samfunn og brukere er i denne sammenhengen ikke oppfylt, da tiltaksarrangørene og NAV ikke utgjør et reelt marked for fri konkurranse.

FFO mener det må vektlegges at tiltaksarrangørene representerer kompetansemiljøer som over lang tid har spesialisert seg på de tjenester de leverer, og de har opparbeidet stor kompetanse om brukergruppene. FFO er opptatt av at denne kompetansen opprettholdes og videreutvikles. Ved anbudsrunder er FFO redd for at denne kompetansen svekkes og brukerne får et for dårlig tilbud, og at de ikke kommer i arbeid. Bedrifter som ikke vinner fram i konkurransen vil få store problemer med å opprettholde sin kompetanse inntil ny anbudsrunde settes i gang, spesielt ved inngåelse av langvarige kontrakter. Dette er som regel lokale bedrifter som ikke har et annet marked å selge sine tjenester på enn til NAV.

FFO mener både anskaffelsesordningen; «konkurranse med prekvalifisering» og «forhåndsgodkjenning med konkurranse» fjerner forutsigbarheten og den gode rammen for kunnskap og innovasjoner som ligger i en godkjenningsordning med faste avtalepartnere. Det er fullt mulig å utvikle gode kvalitative tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter, som baserer seg på en ordning med forhåndsgodkjenning uten konkurranse. Disse bedriftene har gode institusjonelle strukturer for utvikling, noe som ikke ivaretas på samme måte i rendyrkede markedssystemer.

FFO vil også framheve de bærende prinsippene om at overskuddet skal forbli i virksomheten, at det ikke skal betales utbytte og at virksomheten ikke kan eie eller kontrollere annen virksomhet, som svært gode og viktige. Dette sikrer at samfunnet og brukerne får ta del i bedriftens fortjeneste.

Ordinære bedrifter for arbeidstrening og arbeidsforberedelser

FFO vil fremheve at avklaring, arbeidspraksis og kvalifisering generelt sett bør skje med så sterk kobling til det ordinære arbeidsmarkedet som mulig. For veldig mange vil det være hensiktsmessig at atføringstiltaket gjennomføres i ordinær virksomhet, og at man etter denne fasen, kvalifiserer til et varig arbeidsforhold i ordinært arbeidsliv. Det vil likevel for mange av FFOs brukergrupper være mest hensiktsmessig at atføringen skjer hos en tiltaksarrangør. En del av disse vil kunne gå over til ordinært arbeid etter endt arbeidstrening og arbeidsforberedelser, mens for andre kan det være aktuelt for eksempel å få «Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift» eller «Varig tilrettelagt arbeid». En individretting av tiltakene vil avklare hva som er best for den enkelte. Det er viktig at en ny modell ivaretar dette.

Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift

FFO ønsker å gi sin tilslutning til utvalgets mindretall når det gjelder deres vurdering av «Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift». FFO er uenig med flertallet

som ønsker å fase ut dette tiltaket. FFO mener dette tiltaket må videreføres. Det er mye svært god kompetanse hos ulike arbeidsmarkedsbedrifter i å følge opp gruppen som får dette tiltaket.

FFO mener «Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift» kan være et godt egnet arbeidstilbud for dem som er for friske til å få en uføretrygd, men som har en såpass redusert arbeidsevne at de ikke får jobb i ordinært arbeidsliv. Alternativ inntektssikring for mange i denne målgruppen vil være uføretrygd eller «varig» kommunal sosialhjelp.

Analysen mindretallet gjør av årsakene til hvorfor denne gruppen ikke får jobb er på linje med den forståelsen FFO har. Behovet for dette tiltaket skyldes redusert arbeidsevne, kombinert med høy alder og lave formelle kvalifikasjoner, samt at disse ofte har behov for å jobbe i et egnet psykososialt miljø med et sosialfaglig kompetent personale. FFO vil også understreke at fordelene med «Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift» framfor «Varig tilrettelagt arbeid» er at det gir arbeidstakerne en tilnærmet ordinær lønn å leve av.

Roller og ansvar mellom NAV, tiltaksbedrifter og andre aktører

FFO er på linje med utvalgets mindretall, om at de utfordringer og det forbedringspotensialet for å lykkes i arbeids- og inkluderingspolitikken som ligger i samspillet mellom NAV og tiltaksbedriftene - ikke kommer klart nok fram utredningen.

FFO mener det er viktig at kommunalt eierskap fortsatt bør vektlegges ved forhåndsgodkjenning av leverandører, som skal levere attføringstjenester til NAV. Kommunene er tett knyttet til både ansvar for alle innbyggerne lokalt og til virkemiddelapparatet i 2. linjen gjennom partnerskapet med NAV. Det er derfor positivt med kommunalt eierskap av attføringsbedrifter.

FFO vil også trekke fram det dette mindretallet påpeker når det gjelder ansvarsdelingen mellom NAV, tiltaksbedriftene, utdanningssektoren og andre. Det er en del forhold som tilsier at tiltaksbedriftene i fremtiden bør bruke mer av innsatsen sin på yngre brukere og få en noe tyngre rolle overfor disse enn i dag.

Kvalitet i tiltakene

FFO er enig i bemerkningen til medlemmene Gogstad, Norman, Brørby, Oen og Paulsen om at kvalitetssikring innen velferdssektoren innebærer en annen tilnærming til kvalitet enn kvalitetssikring innen tradisjonell vareproduksjonsvirksomhet. FFO er på linje med disse medlemmene når de hevder at teksten i kapittel 15 inneholder en rekke feil eller misforståelser rundt kvalitetsarbeidet av EQUASS Assuransse og implementeringen av EQUASS Assuransse. Det er uheldig at det gis et noe feilaktig bilde av dette kvalitetssikringssystemet. FFO mener at EQUASS Assuransse har bidratt til mer kvalitet og økt innovasjon i skjermet sektor, og at det er viktig at dette arbeidet videreføres og videreutvikles.

Ventetid

Det fremkommer i NOUen at det tar rundt to år fra man er stønadsmottaker til man starter et tiltaksløp for å komme i jobb. Det er dokumentert at ventetid på tiltak og mellom tiltak er en kritisk faktor for at attføringsprosessen skal lykkes for den enkelte. Det er derfor et stort problem ved dagens system at personer som trenger hjelp til å komme raskt ut i arbeid får bistand for sent og at tiltakene er ufullstendige. FFO mener at det er en svakhet ved NOUen at ikke dette temaet får en grundigere omtale, og at det ikke er dokumentert mer data som beskriver ventetider mellom de ulike tiltakene.

Hele utvalget er enige om at ventetid er en risiko og utfordring. I tillegg går medlemmene bak modell 1 noe mer inn i problematikken der de peker på helhetlige og færre tiltak som et virkemiddel for kortere ventetid. De ser også innsats for reduserte ventetider i sammenheng med individuell tilpasning, og at hvert tiltak må være målrettet for arbeid. FFO hadde likevel forventet at det fra hele utvalget ble foreslått enda flere og mer konkrete tiltak på hvordan ventetiden kan bli redusert.

Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak – TULT

«Tidsubestemt lønnstilskudd» (TULT) omtales i utredningen, og FFO merker seg at utvalget mener det må avventes å ta stilling til om tiltaket skal bli en varig ordning. Man ønsker å se tiltaket i sammenheng med ny uføretrygd og ny alderspensjon til utføre.

FFO vil ut fra den erfaringen vi har med tilbakemelding fra brukere, hevde at TULT er et godt tiltak. TULT fungerer bra for dem som er i ferd med å bli uføretrygdet eller som kan reaktiveres fra en uføretrygd. Faglige evalueringer¹ av ordningen underbygger det som er FFOs erfaring.

FFO er skeptiske til hensiktsmessigheten ved å innføre en aldersgrense på tiltaket, slik utvalget foreslår. Det kan for noen unge være mer riktig å få et varig lønnstilskudd enn ett tidsbestemt lønnstilskudd, som har en varighet på 3 år. Selv om 3 år kan være lang tid for unge mennesker, vil en lengre varighet for enkelte gi større trygghet i tilsetningsforholdet.

FFO har fått tilbakemelding fra brukere som er fortvilet fordi den årlige bevilgningen er brukt opp, samtidig som de har fått tilbakemelding fra NAV at de kvalifiserer for et slikt tiltak. FFO mener det derfor *raskt* bør avklares om dette skal bli en varig ordning eller ikke, og at en varig ordning foreslås finansiert som en overslagsbevilgning gjennom folketrygden. Dette er personer hvor alternativet oftest hadde vært en uføretrygd, og som derfor allerede har rett til en ytelse fra folketrygden.

Brukermedvirkning og rettssikkerhet

FFO vil løfte fram det medlemmene bak modell 1 sier når det gjelder involvering av den enkelte bruker. Det er hevet over enhver tvil at brukermedvirkning og brukers eierskap til egen prosess for å få jobb er helt avgjørende for å lykkes med

¹ «AFI-rapport 3/2008» og «Hansen m.fl. 2010»

jobbinkludering. FFOs Rettighetssenter erfarer at mange opplever i liten grad å bli tatt med eller hørt i denne prosessen. Det er positivt at dagens system inneholder klare krav til brukermedvirkning, og at dette er et helt sentralt element i kvalitetssikringssystemet EQUASS Assuranse. Utfordringen framover er at det etterleves i praksis.

De andre elementene for å få til brukermedvirkning i tiltakssammenheng, som blir nevnt, er også viktige for å oppnå reell involvering av bruker. FFO tenker da på ordningen om at det er NAV som bestiller en tjeneste hos tiltaksarrangør, og at det innenfor denne rammen blir utarbeidet en individuell mål- og handlingsplan som bruker har eierskap til og motivasjon til å gjennomføre.

Det er også svært viktig at tiltaksarrangør har implementert et klagesystem, noe som blir påpekt i premissene for modell 1. Det må finnes formelle strukturer for å ivareta tilbakemelding fra brukere som ikke er fornøyd med gjennomføringen av tiltaket. Det er viktig med god rettssikkerhet på hva innholdet i et tiltak skal være.

FFO vil i denne sammenhengen løfte fram at rettssikkerheten også må bedres når det gjelder avgjørelsen av hvilket tiltak bruker skal få. Her har det dessverre skjedd en svekkelse av brukers rettigheter i og med overføring av tiltak fra Folketrygden til lov om arbeidsmarkedstiltak.

FFO vil påpeke at det er mulig å trekke inn brukererfaringer også på systemnivå når det gjelder utvikling og oppfølging av arbeidsrettede tiltak. NAVs brukerutvalg kan direkte trekkes inn i det samarbeidet NAV har blant annet med lokale tiltaksarrangører. FFO har eksempler på brukerutvalg som har gjort besøksrunder hos lokale tiltaksarrangører. Dette gir et større lokalt engasjement og nyttig kunnskapsutveksling mellom attføringsbedrifter og brukerorganisasjonene i en kommune eller region.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPESAMMENHANG

Knut Magne Ellingsen /s/
Leder



Liv Arum
Generalsekretær