



Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
12/1291

Vår ref.
12/1475-12 410.0/LISA

Dato:
Oslo, 27.06.2012

Høring - NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak

Det vises til mottatt brev av 13.04.12 vedr. ovennevnte.

Situasjon, utfordringer og hovedgrep

LO vil peke på at vi i Norge har en god situasjon med hensyn til arbeidsinkludering i forhold til i de fleste andre land. Andelen av befolkningen som er sysselsatt er høy i internasjonal sammenheng, også blant personer med lave formelle kvalifikasjoner. Det til tross for at vi gjennom mange år har hatt høy omstillingstakt og inngår blant landene med høyest arbeidsproduktivitet. Resultatene må ses i sammenheng med at den norske modellen samlet sett har vært vellykket.

Det er vanskeligere å konkludere med hensyn til hvor effektive bidragene fra attføringssystemet og de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne har vært. Det er imidlertid identifisert forbedringspotensiale på en rekke områder: Redusere ventetid før og mellom tiltak, hindre feilplasseringer inn i tiltak, styrke samspillet mellom NAV og tiltaksleverandørene, styrke NAVs avklarings-, bestillings- og oppfølgingskompetanse, øke bruken av ordinært arbeidsliv som arbeidstreningsarena, styrke kompetansen om arbeidsliv og arbeidsinkludering i NAV og blant tiltakstilbyderne, samt forenkle tiltaksstruktur og få bedre statistisk oversikt over attføringsvirksomheten.

Selv om Norge er i verdenstoppen, står også mange helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Mens det er tendens til stabilitet eller nedgang i uføreratene for de fleste aldersgrupper, har marginaliseringen og uføretrygdingen vist økning blant unge – noe som representerer en særlig alvorlig utfordring.

Økonomisk politikk som gir lav ledighet og sterk satsing for forebyggende sykefraværarbeid i IA-avtalen, er viktige og kostnadseffektive tiltak for å hindre frafall fra arbeidsstyrken i årene framover. Samtidig er det nylig satt i verk en rekke reformer og tiltak som vil bidra i samme retning.

Økende krav til effektivitet i arbeidslivet, økende flyt av arbeidskraft og tjenester, fortsatt høyt omstillingstempo, lønns- og arbeidsforhold i enkelte lavtlønnsbransjer som er under press er

imidlertid noen trekk som kan gjøre det mer krevende i årene framover å opprettholde høy yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne.

For å være godt rustet til å møte disse utfordringene mener LO det er behov for forsterket innsats. En bør prioritere forebygging, tidlig innsats og i større grad ta i bruk ordinært arbeidsliv som arbeidstreningsarena. Systemet for arbeidsrettede tiltak bør forenkles og effektiviseres.

For å lette inngangen til arbeidslivet trenger en supplerende virkemidler som for eksempel økt bruk av lønnstilskudd, mer oppfølging av bruker og arbeidsgiver også etter at brukeren har fått arbeidspraksis eller har etablert et arbeidsforhold. Virkemidlene overfor innvandrere bør vurderes særskilt, jf den økte andelen av disse blant brukerne. Tiltak som kan bidra til å hindre uføretrygding og manglende fotfeste i arbeidslivet blant ungdom bør ha hovedprioritet. Innsatsen på områdene arbeid, helse og utdanning (også ordinær utdanning) bør i større grad samordnes. Og det er viktig med en fortsatt sterk satsing på IA-samarbeidet.

For å sikre et virkningsfullt samlet løft anbefales gjennomgang av den brede inkluderingsutfordringen av et trepartssammensatt utvalg.

Forslagene i NOUen

Av modellene som presenteres i NOUen mener LO det er mest hensiktsmessig å gå videre med modell 1 ”individretting og forhåndsgodkjenning”.

Modellen innebærer at en fortsatt skal ha basis i system med forhåndsgodkjente virksomheter med supplement av bl.a. ideelle organisasjoner. Systemet med forhåndsgodkjenning er en lite byråkratisk måte å sikre at det utførelsesfaglige er i hovedsetet for arbeidet. Det bidrar til stabilitet som er viktig for å kunne investere i kompetanse og innovere, samtidig som det ivaretar brukernes behov for stabilitet i oppfølgingen. Virksomhetene synes å ha vist relativt god evne til å omstille seg de senere årene, selv om det også er et klart forbedringspotensiale.

Modell 1 innebærer først og fremst endringer innenfor den delen av tiltaksområdet som per i dag er forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører¹.

LO vil advare mot å gå videre i retning av anbud og åpning for kommersielle aktører for levering av arbeidsrettede tjenester til brukere med utstrakte og sammensatte behov. Lite tilsier at gevinsten ved å gå videre i denne retningen overstiger de samfunnsmessige kostnadene. Det er uheldig om den samlede ressursbruken vris fra brukerrettede tiltak i retning av kostbare byråkratiske prosesser.

Det er lite i forskning/evalueringene som tyder på at de forhåndsgodkjente virksomhetene leverer kvalitativt dårligere, dyrere² eller mindre innovative tjenester enn andre leverandører.

Særkjennetegn ved markedet for denne typen tjenester tilsier at kommersielle leverandører og konkurranse i vanlig forstand er lite egnet. Erfaringene med konkurranseutsetting internasjonalt er blandet. Teori og empiri trekker i retning av at konkurranseutsetting er særlig lite hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet.

¹ I modellen tas det ikke stilling til om det betyr en viss økning/reduksjon av brukergruppen som vekst- og utførelsesbedriftene per i dag følger opp. Modellen er videre forenlig med at anbud benyttes som anskaffelsesform for utførelsestjenester som lett lar seg standardisere/overfor brukere med enkle bistandsbehov.

² I NOUen kap 16.5.1 står det bl.a. ”...verdt å merke seg at prisene på tiltak som anskaffes ved anbudskonkurranser, spriker like mye og ikke ser ut til å være lavere enn på tiltak forbeholdt skjermede virksomheter.”

Tiltaksplan og -volum

Mye taler for at det er behov for større tiltaksvolum. Et større generelt innslag av komplekse utfordringer blant NAV-brukere, antakelig et behov for ytterligere VTA-plasser, et arbeidsliv med økte krav til kompetanse, stor innvandring som gjør at en i mindre grad kan basere seg på hjelp fra markedskreftene i oppgangskonjunkturer, er noen faktorer som peker i denne retningen.

Behovet for tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne er særlig avhengig av stabilitet og tett oppfølging.

Tidsubestemte tiltak

LO støtter ikke modell 2s forslag om at attføringsbedriftene primært skal være et tiltak for å forberede og kvalifisere brukere på vei mot det ordinære arbeidslivet. LO mener det er, og fortsatt vil være, behov for et tilbud til brukere som av ulike grunner ikke vil ha nytte av en plass i en ordinær bedrift.

LO er enig med utvalget i at de tidsubestemte tiltakene bør vurderes i forhold til reglene i ny uføretrygd. LO støtter mindretallets forslag om at Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) bør behandles sammen med en bredere gjennomgang av tidsubestemte tiltak.

NAV

Gjennom mange år har det vært utvikling i retning av at NAV har satt ut for mye tjenester til å holde oppe egen kjernekompetanse. LO mener derfor at NAV bør styrkes på oppfølgings- og avklaringstjenester. Det er også behov for å styrke NAV som bestiller, oppfølger og kontrollør av tiltaksarrangører, der det per i dag synes å være stor regional variasjon.

Anbudsbaserte tiltak

Formelle krav til kvalitetssikringssystemer er per i dag sterkere i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører enn anskaffelse via anbud.

LO mener en bør vurdere bruk av prekvalifisering før anbud og krav om et sertifisert kvalitetssikringssystem for tiltaksarrangører av anbudsbaserte tiltak.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidstrening og kvalifisering

LO er enig i at ordinært arbeidsliv kan gi god attføringseffekt for mange. Men det vil ikke alltid være hensiktsmessig å benytte ordinært arbeidsliv i en tidlig fase. For en del som står langt utenfor arbeidsmarkedet er blant annet motivasjonen fraværende, da er det viktig med et forberedende tiltak før bruker utplasseres. For tidlig bruk av ordinært arbeidsliv, kan både stigmatisere brukere fra NAV og føre til at arbeidsgivere blir mindre villige til å ta inn andre tiltakspersoner senere. Det individuelle behovet bør være bestemmende for om en bruker ordinært arbeidsliv som treningsarena.

Å bruke ordinært arbeidsliv som arena i stort omfang kan skape utilsiktede konkurransevriddinger og fortrengning av ordinær virksomhet og arbeidsplasser. Slike arbeidsplasser vil gjennom bla. konjunktursvingninger også kunne oppfattes som uttrykke for sårbare brukere.

Kvalitet

LO ser at det er behov for å styrke kvaliteten i arbeidsrettede tiltak, og at det må jobbes med kompetanseheving på området.

I tillegg til forskning er det nødvendig med en sterk faglig utvikling, hvor bl.a. kompetanse innenfor veiledning, sosialfaglig arbeid og arbeidsmarkedskunnskap i langt større grad må nyttes samlet for å øke kvaliteten i arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal vurdere oppfølging av rapporten om benchmarking i skjermet sektor som utvalget refererer til i NOUen. LO anbefaler at en avventer resultat av dette arbeidet før det igangsettes ytterligere prosjekter med benchmarking.

Forskning

LO støtter forslag om å styrke forskningsinnsatsen i Norge. Men, skal effekten av tiltak måles må det være sikkert at deltakerne er plassert i riktig tiltak. Dersom deltakerne plasseres feil er det ikke kvaliteten av tiltaket som måles, men NAVs kompetanse som bestemmer.

Kompetanseoppbygging

LO støtter forslag om kompetanseoppbygging både gjennom relevant grunnutdanning og lett tilgjengelige kompetansegivende etter- og videreutdanningstilbud som kan gjennomføres parallelt med hel- eller deltidsjobb innen denne sektoren.

Integreringsarbeid og et flerkulturelt samfunn krever flerkulturell kompetanse. Videre er det behov for større helhetlig tenkning, hvor bl.a. helse, bolig, omsorg, yrkesrettede helsetjenester og økonomi må ses i sammenheng og det er behov for kompetanse i tverrfaglig samarbeide.

Bedre statistikk

Det bør utarbeides statistikk for å få bedre oversikt over virkemidler og effekter av inkluderingspolitikken. Bl.a. savnes statistikk for ventetider, gjennomsnittlig tid i tiltaksløp, jobbfastholdelse samt statistikk som bedre kan belyse leverandørene av attføringstjenester og brukergruppene.

Det understrekes imidlertid at dette ikke er det samme som å få flere tallfestede styringsindikatorer for NAV, der inntrykket er at en per i dag har gått for langt i retning av detaljstyring.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Tor-Arne Solbakken
(sign.)

Stein Reegård
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.