



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Deres ref.: 14/1820

Vår ref. 14/3382/1 -
Saksbehandler: Nina Strømmen

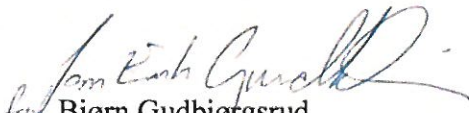
Dato: 4. august 2014

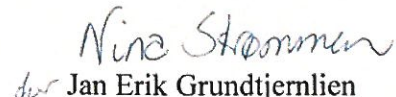
Alminnelig høring – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til Arbeids- og sosialdepartementets brev av 12. mai hvor forslaget om «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov» sendes på alminnelig høring.

Vedlagt følger Arbeids- og velferdsdirektoratets høringsuttalelse.

Med hilsen


for Bjørn Gudbjørgsrud
tjenestedirektør


for Jan Erik Grundtjernlien
seksjonssjef

Vedlegg; «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov – Høringsuttalelse»



// NOTAT

Til: Arbeids- og sosialdepartementet
Fra: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Dato: 4. august 2014

Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov - Høringsuttalelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Økernveien 94 //
Tel: 21 07 00 00 // Fax: 21 07 00 01

www.nav.no //

Innholdsfortegnelse

Sammendrag av Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger	2
1. Effekter av arbeidsrettede tiltak – prinsipper for innretting av arbeidsrettede tiltak i årene som kommer	3
1.1 Effekter av arbeidsrettede tiltak.....	4
1.2 Prinsipper for innretting av arbeidsrettede tiltak i årene som kommer	5
2. Arbeidsrettede tiltak – Behov for forenkling.....	6
2.1 Forenkling av arbeidsrettede tiltak	6
2.2 Avklarings- og oppfølgingstiltak.....	7
2.3 Et avklaringstiltak og et oppfølgingstiltak – en reell forenkling.....	8
3. Åpne for flere leverandører – økt bruk av ordinært arbeidsliv	9
3.1 Åpne for flere leverandører - avklaringstiltak.....	10
3.2 Åpne for flere leverandører - oppfølgingstiltak	11
4. Økt konkurranse – anskaffelser etter regelverket for offentlige anskaffelser ...	12
4.1 Utfordringer i dagens modell med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet.....	12
4.2 Fordeler ved økt konkurranse.....	14
4.3 Behovet for en strategi for innkjøp av arbeidsrettede tiltak - utfordringer i regelverket for offentlige anskaffelser.....	15
Hvordan sikre god kvalitet i tiltakene som kjøpes?.....	15
Forutsigbarhet for tiltaksarrangørene.....	17
Opprettholde et mangfold i leverandørmarkedet.....	19
5. Merknader til endringer av ordlyd i forskrift om arbeidsrettede tiltak.....	21
6. Behovet for overgangsordninger	21

Regjeringen har sendt ut et forslag om at de arbeidsrettede tiltakene avklaring og avklaring i skjermet virksomhet slås sammen til ett avklaringstiltak, og at tiltakene arbeid med bistand og oppfølging slås sammen til et oppfølgingstiltak, på høring. Dette er tiltak som i dag leveres både gjennom direkte kjøp fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet¹ og gjennom anbudskonkurranser etter regelverket for offentlige anskaffelser. De sammenslåtte tiltakene skal anskaffes gjennom anbudskonkurranser, noe som vil innebære et økt volum på avklarings- og oppfølgingstiltak som anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser sammenlignet med i dag.

Målene med Regjeringens forslag er blant annet å forenkle regelverket for de arbeidsrettede tiltakene slik at de blir enklere å ta i bruk, og legge til rette for et større mangfold av leverandører av disse tiltakene. Flere leverandører og økt konkurranse om å levere disse tiltakene forventes å øke kvaliteten i tilbudet til brukerne.

Sammendrag av Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter Regjeringens forslag om å slå sammen tiltakene avklaring i skjermet virksomhet og avklaring, og tiltakene arbeid med bistand og oppfølging.

NAV bruker om lag 7 milliarder kroner hvert år på arbeidsrettede tiltak som skal hjelpe personer som står utenfor arbeidslivet inn i ordinær jobb. NAV ønsker å kunne kjøpe best mulige tiltak til våre brukere, og utvikle et godt tilbud gjennom et samarbeid med tiltaksarrangørene.

Regjeringens forslag innebærer en betydelig forenkling av strukturen og regelverket for arbeidsrettede tiltak. Strukturen for arbeidsrettede tiltak har over tid blitt komplisert og uoversiktlig for brukere, NAV-veiledere og tiltaksarrangører. Tiltakene som foreslås slått sammen har både overlappende formål og målgrupper, og overlappende innhold. Hovedskillet mellom disse tiltakene i dag er måten de anskaffes på. En sammenslåing vil bidra til færre tiltak og bedre oversikt for NAV-veiledere som skal veilede brukere om arbeidsrettede tiltak. En sammenslåing av disse tiltakene vil også være en forenkling for mange tiltaksarrangører. I dag er det mange eksempler på at samme tiltaksarrangør gjennomfører avklaring og avklaring i skjermet virksomhet parallelt og/eller arbeid med bistand og oppfølging parallelt. Det er unødig komplisert at tiltak med samme formål, målgruppe og innhold, må gjennomføres som ulike tiltak.

NAV ønsker å bruke de tiltaksarrangørene som har best kompetanse knyttet til avklaring og oppfølging. Tiltaksarrangørenes kompetanse er svært viktig for kvaliteten på avklarings- og oppfølgingstjenester. Regjeringens forslag kan åpne opp for at et bredere spekter av leverandører kan levere inn tilbud på alle avklarings- og oppfølgingstiltak NAV har behov for å kjøpe.

NAV kjøper allerede tiltakene avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering dagtilbud og døgntilbud, og arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) etter regelverket for offentlige

¹ Dette er virksomheter med produksjon av varer og/eller tjenester, som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid. Virksomhetene kalles som regel atføringsbedrifter eller vekstbedrifter.

anskaffelser. Ved utgangen av mai deltok om lag 4 700 personer med nedsatt arbeidsevne eller som var sykmeldt på anbudsutsatte tiltak. Erfaring viser at både forhåndsgodkjente leverandører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet og andre aktører vinner disse konkurransene.

Vi erfarer at økt konkurranse mellom leverandører av arbeidsrettede tiltak bidrar til utvikling av innholdet i tiltakene og økt fokus hos leverandør på å gi de beste tilbudene. Dette medfører også at NAV sin kompetanse på å bestille tiltak styrkes. Å åpne opp for flere potensielle aktører på dette markedet forventes å gi økt kvalitet i tiltakene.

NAV har allerede mange års erfaring med å kjøpe arbeidsrettede tiltak gjennom anbud. Utfordringer knyttet til anbud, kan motvirkes ved å ha en strategi for innkjøp. Blant annet må det legges til rette for et størst mulig mangfold av leverandører, utforming og stadig videreutvikling av gode kravspesifikasjoner, oppfølging av og dialog med leverandørene i avtaleperioden, og vektning av kvalitet fremfor pris. Hvordan kjøpene gjennomføres, og hvilke krav som settes til innhold i og gjennomføring av tiltakene, har stor betydning.

Det er også behov for å harmonisere anskaffelsesmåte for kjøp av arbeidsrettede tiltak fra profesjonelle aktører i markedet. Å ha en, og ikke to ulike måter å anskaffe og følge opp de aktuelle tiltakene på, vil bidra til forenkling og styrke kompetansemiljøer for innkjøp og oppfølging av disse tiltakene i NAV.

1. Effekter av arbeidsrettede tiltak – prinsipper for innretting av arbeidsrettede tiltak i årene som kommer

Integrering i ordinært arbeidsliv er det fremste målet i arbeidsmarkedspolitikken. De arbeidsrettede tiltakene er viktige virkemidler for å nå denne målsettingen. Tiltakene kan omfatte blant annet avklaring av den enkeltes arbeidsevne, arbeidstrening, kvalifisering, oppfølging, opplæring og lønnstilskudd. Brukerne har ulike utfordringer og bistandsbehov i forhold til integrering i ordinært arbeidsliv.²

Arbeidsrettede tiltak anskaffes i dag på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører, gjennom anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser eller som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner.

I 2014 har Stortinget bevilget i overkant av syv milliarder kroner til gjennomføring av arbeidsrettede tiltak. Evalueringer av arbeidsrettede tiltak har tradisjonelt vært preget av å være av mer kvalitativ karakter enn av å være rene effektstudier. De senere år har det vært mer fokus på effektevalueringer.

² Tiltaket varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet skal imidlertid tilby personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne.

1.1 Effekter av arbeidsrettede tiltak

PROBA samfunnsanalyse har kartlagt (2011)³ funn i ulike forskningsrapporter internasjonalt og nasjonalt om effekter av ulike typer arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. I rapporten oppsummeres kartleggingen slik:

- Utplassering i ordinær bedrift gir gode resultater for overgang til arbeid
 - særlig ved bruk av tiltaket lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinær bedrift kombinert med tilrettelegging og oppfølging
- Tidlig utplassering i ordinær bedrift sammen med tett oppfølging av yrkesfaglig og medisinsk kompetanse gir gode resultater for personer med psykiske lidelser
- Lønnstilskudd viser gode resultater - også på sikt
 - det er en viss risiko for at andre arbeidssøkere eller arbeidstakere fortrenses
- Langvarige utdannings- og opplæringstiltak virker innlåsende i tiltaksperioden, men positive effekter etter at tiltaket er avsluttet veier opp for dette
 - samlet effekt av utdanning er derfor positiv mht. sysselsetting
- Praksis og opplæring i skjermede omgivelser (tiltak som ligner arbeidspraksis i skjermet virksomhet) viser liten effekt når målet er at deltakerne skal over i ordinære stillinger

Frischsenteret (2014)⁴ har gjennomført en undersøkelse som bygger på en analyse av 350 000 personer med nedsatt arbeidsevne som har deltatt på arbeidsrettede tiltak. Personene er fulgt over minimum 5 år. Frischsenteret identifiserer fire ulike hovedstrategier brukt av NAV-kontor ut fra kontorenes tilbøyelighet til å starte tiltaksløpet med den ene eller andre typen tiltak.

Frischsenteret finner at en strategi med prioritering av tiltak i ordinær virksomhet har god effekt. NAV-kontor som bruker dette som hovedtilnærming opplever høyere overgang til arbeid enn sammenliknbare brukere som ikke deltar i tiltak. Også en strategi med bruk av tiltak i det ordinære utdanningssystemet fungerer godt. Dette gir vesentlig effekt på overgang til arbeid etter tiltaksløpets slutt. Samtidig må dette veies opp mot at tiltak i form av ordinær utdanning innebærer nokså lange tiltaksløp. Tiltaksstrategier som innebærer bruk av tiltak i skjermede virksomheter eller arbeidsmarkedskurs, karakteriseres som mindre vellykkede.

Det er behov for mer kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak. Det er gjennomført få studier av effekten av ulike arbeidsrettede tiltak som oppfyller nødvendige metodiske krav for å kunne kontrollere for uobserverbare forskjeller mellom deltakere på tiltak; dvs. forskjeller som ikke kan observeres gjennom registerdata.

Randomiserte kontrollerte studier representerer den mest robuste fremgangsmåten for å måle effekt, ofte supplert med registerdata og kvalitative data. Denne metoden er den som best kan eliminere utfordringene knyttet til at uobserverbare kjennetegn ved deltakerne kan ha betydning for resultatene i

³ Berg, H. og A.Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02. Oslo. Proba samfunnsanalyse.

⁴ Markussen, S. og K.Røed (2014), *The Impacts of Vocational Rehabilitation*. IZA discussion paper no. 7892. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).

undersøkelsen. I randomiserte kontrollerte studier trekkes aktuelle deltakere tilfeldig til det tiltaket som skal prøves ut eller som regel til et annet tilbud som det sammenlignes med.

I Norge har det de siste årene blitt mer fokus på gjennomføring av randomiserte kontrollerte studier for arbeidsrettede tiltak. NAV har gjennomført/gjennomfører nå flere forsøk med denne metodikken for å innhente evidensbasert kunnskap om hvilke tiltak som kan ha effekt for overgang til arbeid.⁵

1.2 Prinsipper for innretting av arbeidsrettede tiltak i årene som kommer

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering må innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene bygge på evidensbasert kunnskap om hvilken innretting som gir best effekt i forhold til integrering i ordinært arbeidsliv.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør følgende overordnede prinsipper ligge til grunn for innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene i fremtiden:

- Ordinært arbeidsliv bør i størst mulig grad, og i større grad enn i dag, være arena for arbeidsrettede tiltak. Ordinært arbeidsliv bør sees som et virkemiddel i og ikke bare et mål for arbeidsrettet bistand. Dette innebærer en vridning av tiltaksinnsatsen mot tiltak som bygger opp under denne målsettingen.
- Virkemidler som kan bidra til å bygge ned barrierer mot inkludering i ordinært arbeidsliv, og som kan redusere arbeidsgiveres risiko ved ansettelse av utsatte grupper på arbeidsmarkedet, bør vektlegges.
- Arbeidsrettede tiltak skal tildeles på bakgrunn av brukernes individuelle behov
- Regelverket for de arbeidsrettede tiltakene må utformes på en mest mulig enkel måte, tiltak med stor grad av overlappende innhold bør slås sammen. Innretting og utforming av de arbeidsrettede tiltakene må utformes på en måte som i størst mulig grad bidrar til å redusere uønsket ventetid for brukerne.
- Det bør legges til rette for et bredest mulig spekter av tiltaksarrangører. Et bredest mulig spekter av tilbydere vil kunne gi NAV tilgang til et mer differensiert tilbud til brukerne, noe som vil legge bedre til rette for individuell tilpasning, og økt innovasjon og tiltaksutvikling.
- Innrettingen av de arbeidsrettede tiltakene må bygge på evidensbasert kunnskap om hvilken innretting som gir best effekt i forhold til integrering i ordinært arbeidsliv.
- Personer med varig behov for tilrettelagt arbeid i skjermede bedriftsmiljøer og tett oppfølging av særskilt kvalifisert personale, må ha mulighet for et varig arbeidstilbud uten krav om overgang til ordinært lønnet arbeid.
- Offentlige tilskuddsordninger for å understøtte et mer inkluderende arbeidsliv må ikke virke konkurransevridende.

⁵ Forsøk med Senter for jobbmestring, forsøk med Individuell jobbstøtte (IPS), forsøk med Supported Employment og forsøk med redusert ventetid på arbeidsrettede tiltak.

2. Arbeidsrettede tiltak – Behov for forenkling

Utviklingen av de arbeidsrettede tiltakene er i stor grad et resultat av nye målgrupper og satsinger som følge av at arbeidslinja ble implementert i arbeidsmarkedspolitikken på 1990-tallet. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk har ført til at en rekke nye arbeidsrettede tiltak ble opprettet uten at eksisterende tiltak nødvendigvis ble sanert. Over tid har dette ført til en uoversiktlig tiltaksstruktur med overlappende formål, målgrupper og innhold i tiltakene.

Ved opprettelsen av NAV i 2006, utgjorde de tre tidligere etatenes samlede virkemiddelportefølje over førti ulike virkemidler, når man legger til grunn en bred forståelse av arbeidsrettede virkemidler. I Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, ble det foreslått å gjøre tilbudet om arbeidsrettet bistand uavhengig av hvilken målgruppe man tilhører og uavhengig av hvilken inntektssikring man har rett til. Meldingen varslet behov for mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene kan benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid.

2.1 Forenkling av arbeidsrettede tiltak

Tiltaksforenkling blir gjerne forbundet med å redusere antall arbeidsrettede tiltak. Tiltaksforenkling må imidlertid også bygge på hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for innretting av tiltakene og hvilke formål og funksjoner tiltakene skal dekke.

To ulike innfallsvinkler til behovet for forenkling av de arbeidsrettede virkemidlene kan tenkes:

- ønsket om å forenkle for forenklingens skyld, det vil si for å redusere antall arbeidsrettede virkemidler
- ønsket om å forenkle for å få den samlede innrettingen man ønsker for de arbeidsrettede virkemidlene

Etter direktoratets vurdering må disse hensynene sees i sammenheng. Etter opprettelsen av NAV utgjør de samlede arbeidsrettede tiltakene i bred forstand et volum som gjør det nødvendig å slå sammen tiltak med det siktemål å redusere antall virkemidler. Samtidig kan dette ikke gjøres uavhengig av hvilken samlet innretting man ønsker for de arbeidsrettede tiltakene i fremtiden. Forenklingen av tiltak må være i tråd med en ønsket innretting og støtte opp under denne.

Strukturen for arbeidsrettede tiltak må på sikt bygge på de ønskede prinsippene for innrettingen av arbeidsrettede tiltak og hvilke tjenester brukerne har behov for. Det må også være et mål at tiltaksstrukturen er enkel og oversiktlig, både for veilederne i NAV, brukere og tiltaksarrangører, og at den legger til rette for en mest mulig fleksibel og effektiv utnyttelse av tiltaksressursene.

I dag grupperes tiltakene til dels etter funksjoner og formål, til dels etter organisasjonsform og til dels etter målgrupper og av og til andre kriterier. Dette har resultert i en tiltaksstruktur som har parallelle tiltak med overlappende formål, innhold og målgruppe, for eksempel innen avklaringsområdet og tiltakene arbeid med bistand og oppfølging.

2.2 Avklarings- og oppfølgingstiltak

I dag har NAV to avklaringsstiltak med overlappende innhold og målgruppe; avklaring i skjermet virksomhet og avklaring, og to oppfølgingstiltak; arbeid med bistand og oppfølging.⁶

Tiltakene avklaring og oppfølging ble innført i februar 2008.⁷ Tiltakene anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser. Bakgrunnen for iverksettingen av de nye tiltakene i 2008 var et ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov uavhengig av hvilken målgruppe brukerne tilhørte (i denne sammenheng uavhengig av om de hadde nedsatt arbeidsevne eller ikke, eller var sykemeldte eller ikke).

I regelverket for arbeidsrettede tiltak beskrives de aktuelle tiltakene slik;

Avklaring omhandler systematisk kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og bistandsbehov for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Bistanden skal tilpasses individuelt og kan omfatte en utprøving av arbeidsevne når dette anses nødvendig og hensiktsmessig. Avklaring i skjermet virksomhet kan kun tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Oppfølging innebærer bistand med sikte på å få eller beholde arbeid, og kan omfatte en rekke elementer: motivering, veiledning og råd til både tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og andre tiltaksarrangører; opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter; bistand til å søke arbeid, og bistand til tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjonen. Oppfølgingstiltaket kan også gjennomføres som jobbklubb. Som en del av tiltaket kan det også gis bistand knyttet til praktiske oppgaver, og tiltaket kan også omfatte bistand av spesialpedagogisk karakter og annen faglig bistand.

Arbeid med bistand skal gi nødvendig og hensiktsmessig bistand med sikte på inkludering av brukere med nedsatt arbeidsevne med behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeid i ordinært arbeidsliv. Tiltaket kan omfatte kartlegging, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt råd og veiledning til arbeidsgiver.

Mens avklaring i skjermet virksomhet og arbeid med bistand er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne og anskaffes direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet, anskaffes avklaring og oppfølging i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser og kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Avklarings- og oppfølgingstiltakene ble innarbeidet i forskrift om arbeidsrettede tiltak som trådte i kraft januar 2009.

⁶ I tillegg har NAV et tiltak som heter Mentor. Dette tiltaket tilbyr også oppfølging, men det anskaffes ikke fra profesjonelle tiltaksarrangører slik som tiltakene oppfølging og arbeid med bistand. Tiltaksarrangør for mentor er enten en ordinær arbeidsgiver hvor den enkelte deltaker er ansatt eller i arbeidspraksis, eller en utdanningsinstitusjon hvor deltaker gjennomfører ordinær utdanning.

⁷ Forut for dette ble tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering for sykemeldte innført i mars 2007. Disse er finansiert over NAVs budsjettpost innenfor satsingen "Raskere tilbake".

Ved utgangen av mai deltok om lag 670 personer på tiltaket avklaring, hvorav om lag 470 av disse var registrert med nedsatt arbeidsevne eller var sykmeldt. Om lag 1 980 personer deltok på tiltaket avklaring i skjermet virksomhet, som er forbeholdt deltakere med nedsatt arbeidsevne.

Oppfølgingstiltaket hadde vel 2 220 deltakere ved utgangen av mai.⁸ Av disse var om lag 1 430 personer registrert med nedsatt arbeidsevne eller var sykmeldt. 7 400 personer deltok på arbeid med bistand, som er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

2.3 Et avklaringstiltak og et oppfølgingstiltak – en reell forenkling

Tiltakene som foreslås slått sammen har både overlappende formål, målgrupper og innhold. Hovedskillet mellom disse tiltakene i dag er måten de anskaffes på. En sammenslåing vil bidra til færre tiltak og bedre oversikt for NAV-veiledere som skal veilede brukere om arbeidsrettede tiltak.

Dagens modell med to avklaringstiltak og to oppfølgingstiltak er lite hensiktsmessig og uoversiktlig. Det er kunstig å skille mellom de to avklaringstiltakene. Det samme gjelder skillet mellom oppfølgingstiltaket og arbeid med bistand. Det er i praksis liten forskjell på hva som gjøres i avklaringstiltakene, og hvordan det jobbes med deltakerne i oppfølgingstiltakene.

Erfaring viser at dagens ordning med to ulike avklaringstiltak er vanskelig å skille fra hverandre. Bakgrunnen for/målsettingen med innsøking til enten det ene eller det andre tiltaket er ofte sammenfallende. En sammenslåing av de to avklaringstiltakene som tydeliggjør at målsettingen med tiltaket er å kartlegge/avklare deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, vil bidra til å styrke NAVs arbeid med tidlig innsats rettet mot personer som står utenfor arbeidslivet.

En sammenslåing av oppfølging og arbeid med bistand som tydeliggjør at målsettingen med tiltaket er å bistå deltaker i å komme i eller beholde arbeid, vil være et godt supplement til oppfølgingsarbeidet i NAV. Det vil bidra til å styrke tilbudet til brukere som har behov for tettere oppfølging enn det NAV-kontoret kan gi på veien til arbeid.

Det er positivt at tiltakene som foreslås slått sammen er tilgjengelige for alle som har behov for bistand fra NAV, inkludert sykmeldte med arbeidsforhold. Forslaget vil kunne bidra både til å gi et bedre og mer tilpasset tilbud til brukerne og til å styrke arbeidsrettingen i oppfølgingen av hver enkelt bruker. Sammenslåingen av tiltak vil i tillegg gjøre at de ansatte på NAV-kontorene får færre tiltak å forholde seg til.

Det er i tillegg behov for å harmonisere anskaffelsesarbeidet for arbeidsrettede tiltak som kjøpes av profesjonelle aktører i markedet; at man har en og ikke to ulike måter å anskaffe og følge opp avklarings- og oppfølgingstiltak på, vil bidra til å styrke disse kompetansemiljøene i NAV.

En sammenslåing av disse tiltakene vil også være en forenkling for tiltaksarrangørene. Tiltakene avklaring og oppfølging anskaffes i dag etter regelverket for offentlige anskaffelser. Mange steder vinner forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for tiltak i skjermet virksomhet disse konkurransene. Dette medfører at samme tiltaksarrangør gjennomfører både avklaring og avklaring i skjermet virksomhet

⁸ Eksklusiv jobbklubb. Ved utgangen av mai var det registrert om lag 1 570 deltakere i jobbklubb hvorav om lag 260 var registrert med nedsatt arbeidsevne eller var sykmeldt.

parallelt og/eller arbeid med bistand og oppfølging parallelt. Det er unødig komplisert at arbeidsrettede tiltak med samme formål, målgruppe og innhold, gjennomføres som ulike tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter derfor forslaget om å slå sammen tiltakene avklaring i skjermet virksomhet og avklaring, og tiltakene arbeid med bistand og oppfølging. Dette vil medføre en betydelig forenkling av strukturen for arbeidsrettede tiltak. Forslaget er også i tråd med Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, hvor det ble foreslått å gjøre tilbudet om arbeidsrettet bistand uavhengig av hvilken målgruppe man tilhører.

3. Åpne for flere leverandører - økt bruk av ordinært arbeidsliv

I Norge har det tradisjonelt blitt lagt vekt på kvalifisering av personer med nedsatt arbeidsevne gjennom tiltak i skjermet virksomhet og utdanning før utplassering i ordinært arbeidsliv. Dette har i noen grad blitt kombinert med bruk av lønnstilskudd. Internasjonal og nasjonal effektforskning viser at tiltak som gjennomføres i ordinært arbeidsliv kombinert med hensiktsmessig oppfølging, og utdanning, gir gode resultater i forhold til overgang til ordinært arbeid.⁹

Prognoser for utviklingen på arbeidsmarkedet viser et økende behov for arbeidskraft i årene som kommer. Arbeidsinnvandring bidrar til å dekke behovet for arbeidskraft i dag. I årene som kommer vil store kull gå av med alderspensjon, og andelen av befolkningen som er yrkesaktive vil trolig gå ned. Personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet utgjør derfor en viktig arbeidskraftreserve. Arbeidsrettede tiltak, og økt bruk av arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, kan bidra til å mobilisere arbeidskraft. Et stramt arbeidsmarked legger til rette for at flere kan inkluderes i ordinært arbeidsliv. Bruk av skjermede omgivelser der dette ikke er strengt nødvendig, kan bidra til at arbeidskraft stenges ute fra ordinært arbeidsliv i perioder med stor etterspørsel og lav ledighet. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering, må innretningen og bruk av arbeidsrettede tiltak bidra til å motvirke utstenging fra arbeidslivet.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv forutsetter at det satses på et fleksibelt tilbud om oppfølging som kan kombineres med andre virkemidler som kan bidra til å redusere opplevd arbeidsgiverisiko. Å ta i bruk det ordinære arbeidslivet i større grad som arena for arbeidsrettede tiltak, kan gi et større utvalg av reelle bedriftsmiljøer med individuelt tilpassede arbeidsoppgaver for brukerne.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv fører til en reduksjon av behovet for skjermede omgivelser. Dette fører til behov for økt kompetanse om inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet. Dagens system hvor forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for tiltak i skjermet virksomhet har enerett til å gjennomføre tiltakene avklaring i skjermet virksomhet og arbeid med bistand ekskluderer kompetente tilbydere som ikke fyller formalkravene for en slik godkjenning i forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør det åpnes for flere aktører med relevant kompetanse på dette feltet. Å åpne for flere potensielle tiltaksarrangører, kan legge til rette for et

⁹ Berg, H. og A.Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02. Oslo. Proba samfunnsanalyse.
Markussen, S. og K.Røed (2014), *The Impacts of Vocational Rehabilitation*. IZA discussion paper no. 7892. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).

bredere spekter av tilbydere enn det man har i dag. Et bredere spekter av tiltaksarrangører kan gi NAV tilgang til et mer differensiert tilbud til brukerne, noe som kan bidra til høyere grad av individuell tilpasning, og trolig også økt innovasjon og tiltaksutvikling. Et større antall kompetente tilbydere kan i tillegg gi økt kvalitet i tiltakene. I enkelte geografiske områder vil tilfanget av aktuelle leverandører likevel være begrenset.

Regjeringens forslag kan åpne opp for at et bredere spekter av leverandører vil være aktuelle tilbydere på alle avklarings- og oppfølgingstiltak NAV ønsker å kjøpe. Tiltaksarrangørenes kompetanse er svært viktig for kvaliteten på avklarings- og oppfølgingstjenester. NAV ønsker å kjøpe tiltak fra de tiltaksarrangørene som har best kompetanse knyttet til avklaring og oppfølging. Dagens forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for tiltak i skjermet virksomhet, vil være sentrale aktører i dette markedet forutsatt at de har kompetansen som etterspørres.

NAV vil kunne oppleve at å åpne for flere leverandører/tilbydere, vil kunne bidra til økt profesjonalisering, større bredde og mangfold på kompetanseområder, og til faglig utvikling på området. Dette kan komme NAVs brukere til gode.

3.1 Åpne for flere leverandører - avklaringstiltak

Avklaring i skjermet virksomhet gjennomføres i dag hos forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for tiltak i skjermet virksomhet.

I 2009 ble det iverksatt endringer i regelverket for arbeidsrettede tiltak for å legge til rette for en mer individuelt tilpasset tiltaksbruk. På tross av de iverksatte endringene i tiltaksstrukturen, er det fremdeles utfordringer knyttet til individuell tilpasning av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne som er forbeholdt skjermede virksomheter.

Tiltakene i skjermet virksomhet, med unntak av arbeid med bistand, gjennomføres hovedsakelig¹⁰ i bedriftsmiljøene hos den enkelte tiltaksarrangør. Dette er i tråd med innretningen av disse tiltakene i dagens regelverk. At disse tiltakene har en slik innretning og er forbeholdt attføringsbedrifter og vekstbedrifter, hindrer ønsket individuell tilpasning av tiltakene med henblikk på valg av attføringsarena og valg/matching av arbeidsoppgaver for den enkelte. Den enkelte attføringsbedrift/vekstbedrift har oftest et begrenset utvalg av arbeidsoppgaver å tilby brukerne.

En sentral utfordring ved kjøp av tiltaksplasser i skjermet virksomhet, er dermed at gjennomføringen av tiltakene i dag i for stor grad dekkes av det produksjonsmiljøet den enkelte attføringsbedriften/vekstbedriften har etablert. Tiltakene skal foregå i reelle bedriftsmiljøer, men det medfører store utfordringer å matche relevante arbeidsoppgaver med brukernes interesser i skjermede virksomheter. Dette er en systemmessig utfordring, da det ikke er mulig for den enkelte tiltaksbedrift å kunne tilby et bredt nok spekter av ulike arbeidsoppgaver.

Dagens rammer for gjennomføring av tiltak i skjermet virksomhet kan også medføre at bedriftens produksjon av varer og tjenester ikke er tilstrekkelig markedsrettet. Det forekommer at tiltaksarrangøren tilbyr arbeidsoppgaver som ikke er tilpasset dagens arbeidsmarked med det formål å

¹⁰ I noen av disse tiltakene utplusseres deltakerne i ordinært arbeidsliv som en del av gjennomføringen av tiltaket. I hvor stor grad dette skjer varierer ulike steder i landet.

avklare deltakernes behov. Disse arbeidsoppgavene er ikke nødvendigvis hensiktsmessige for å styrke eller avklare brukernes arbeidsevne. Arbeidsoppgaver som tilbys i disse bedriftene avviker ofte fra den enkelte deltakers interesser og har dermed liten positiv effekt på deltakerens motivasjon for å gjennomføre tiltaket. Fraværet av et differensiert tilbud av ulike arbeidsoppgaver legger begrensninger i forhold til individuell tilpasning.

Det er også en viss risiko for at tiltaksarrangører som tilbyr ulike typer tiltak, kan ha egeninteresse av å argumentere for tiltakskjeding for den enkelte i egen bedrift. Dette kan føre til en innlåsingeffekt, særlig i de langvarige tiltakene. Bruk av tiltak som for eksempel avklaring i skjermet virksomhet, kan være en inngangsbillett til videre tiltaksbruk i skjermet virksomhet. Ved at flere ulike leverandører kommer på banen, kan risikoen for innlåsingeffekt reduseres, og brukeren kan få en raskere overgang til arbeid.

En sammenslåing av tiltakene avklaring i skjermet virksomhet og avklaring, og å anskaffe det nye avklaringstiltaket etter regelverket for offentlige anskaffelser, vil åpne for at alle leverandører med god kompetanse kan levere inn tilbud. Dette legger også til rette for at ordinært arbeidsliv i større grad blir brukt som arena for avklaring. Dette kan gi mer differensierte arbeidsoppgaver og bedre NAVs muligheter for et mer individuelt tilpasset tilbud til brukerne.

Erfaringer viser at å åpne for flere leverandører gjennom anskaffelse av avklaringstiltaket etter regelverket for offentlige anskaffelser, har bidratt til endring og utvikling av innhold og kvalitet, med vekt på bruk av ordinært arbeidsliv.

3.2 Åpne for flere leverandører - oppfølgingstiltak

Tiltakene arbeid med bistand og oppfølging gjennomføres i ordinært arbeidsliv. Arbeid med bistand er imidlertid i dag forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet.

Målet om økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak, innebærer at oppfølgingsfunksjonen ved integrering i ordinært arbeidsliv må vektlegges og videreutvikles som virkemiddel, og kombineres med andre aktuelle virkemidler i inkluderingsarbeidet.

Dagens system med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet ekskluderer kompetente tilbydere som ikke fyller formalkravene i forskrift om arbeidsrettede tiltak. Økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv, bør etter direktoratets vurdering føre til at det i større grad legges til rette for et bredere spekter av tiltaksarrangører. Økt bruk av oppfølgingstiltak vil i mindre grad enn tidligere forutsette skjermede omgivelser og den type kompetanse som er hensiktsmessig i denne type tiltak. Tiltaksarrangørens kompetanse er svært viktig for kvaliteten på oppfølgingstjenester. NAV ønsker å bruke de tiltaksarrangørene som har best kompetanse på oppfølging av brukere inn i ordinært arbeidsliv.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering, er det derfor hensiktsmessig å slå sammen oppfølging og arbeid med bistand til et oppfølgingstiltak, og åpne for flere aktører med relevant kompetanse på dette feltet.

4. Økt konkurranse - anskaffelser etter regelverket for offentlige anskaffelser

Forslaget om å åpne for flere aktører med relevant kompetanse innen avklarings- og oppfølgingsområdet medfører at regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

Å anskaffe arbeidsrettede tiltak hvor personer med nedsatt arbeidsevne og sykmeldte deltar etter regelverket for offentlige anskaffelser er ikke nytt. I dag anskaffes de arbeidsrettede tiltakene arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO), avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering døgntilbud og arbeidsrettet rehabilitering dagtilbud etter regelverket for offentlige anskaffelser.¹¹

Ved utgangen av mai deltok om lag 10 800 personer på disse tiltakene, hvorav om lag 4 700 personer hadde nedsatt arbeidsevne eller var sykmeldt.

Tidligere var det kun arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) og eksterne jobbklubber som ble anskaffet etter regelverket for offentlige anskaffelser. Fra 2007 og 2008 ble det opprettet tre nye tiltak som anskaffes etter dette regelverket; avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Dette har skapt et bredere erfaringsgrunnlag for NAV de senere år.

Økningen i antall tiltak som legges ut på anbud har ført til at konkurransen mellom leverandørene har blitt styrket, noe som har vært en fordel for NAV. Erfaring viser at konkurranse over tid gir bedre kvalitet, at de tradisjonelle leverandørene blir mer skjerpet og at nye aktører har gitt fagområdet et løft. Videre oppleves det at nye aktører kan ha et større fokus på nytenking, arbeidsretting og kreativitet. Dette kan bidra til å gi både økt kvalitet, fornyet faglighet og økt resultatoppnåelse for overgang til arbeid.

Regjeringens forslag vil føre til at ytterligere om lag 9 400 tiltaksplasser vil anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser, dersom antall deltakere i avklaring i skjermet virksomhet og arbeid med bistand ved utgangen av mai legges til grunn.

4.1 Utfordringer i dagens modell med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet

I dag er flere arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet. Dette gjelder tiltakene avklaring i skjermet virksomhet, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet og arbeid med bistand. Ved utgangen av mai deltok om lag 26 400 deltakere på disse tiltakene.

For å bli forhåndsgodkjent må aktuelle leverandører oppfylle følgende krav:

- virksomheten hvor tiltaket gjennomføres skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet
- attføring skal være bedriftens primære virksomhet

¹¹ I tillegg anskaffer NAV behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser gjennom regelverket for offentlige anskaffelser. Ved utgangen av mai var om lag 770 personer registrert i dette tilbudet.

- overskudd skal bli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode
- det skal ikke betales utbytte
- en arbeidsmarkedsbedrift kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter

En sentral utfordring i dagens modell med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, er at kravene som i dag stilles i forskrift for arbeidsrettede tiltak for å bli godkjent som tiltaksarrangør for tiltakene i skjermet virksomhet, innebærer at mange potensielle aktører i dette markedet ekskluderes. Dette fører til at NAV ikke har tilgang til å vurdere og velge leverandører som har best kompetanse på de tjenestene som ønskes kjøpt.

Dagens modell fører til fravær av konkurranse og en monopolsituasjon i forhold til å arrangere disse tiltakene. I tettbygde strøk kan det til en viss grad være konkurranse mellom de ulike forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene, men i praksis er det erfaringsmessig liten grad av konkurranse. Econ Poyrys rapport fra 2010 om anskaffelser av arbeidsmarkeds tjenester tyder tvert i mot på en utvikling mot at forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for tiltak i skjermet virksomhet slår seg sammen til større virksomheter og danner konserner.¹² Fraværet av konkurranse kan føre til passivitet innen fagutvikling og innovasjon i tiltaksarbeidet. De relativt langvarige avtalene som inngås, kan også trekke i samme retning. Videre kan tildeling av tiltaksplasser på arbeidsrettede tiltak uten konkurranse over tid, føre til at tiltaksarrangørene får uforholdsmessig mye innflytelse på tiltakene og tjenestenes innhold overfor NAV som er bestiller av tiltakene.

Samtidig kan tiltaksarrangører i skjermet sektor legge inn tilbud og arrangere anbudsutsatte tiltak i tillegg til de forhåndsgodkjente plassene de allerede har inngått avtale med NAV om. Det kan stilles spørsmål ved om ikke disse leverandørene har et konkurransefortrinn ved at de bygger mye av sin kompetanse på de tiltaksplassene som NAV finansierer gjennom direkte kjøp.

Endringer i arbeidsmarkedet og i brukernes behov kan gi grunnlag for å revurdere eksisterende tiltakssammensetning. NAV har et særskilt ansvar for å sørge for at tiltakssammensetningen er i tråd med disse behovene. En sentral utfordring ved kjøp av tiltaksplasser i skjermet virksomhet, er å si opp tiltaksplasser det er inngått avtale om når behovene endrer seg, eller når tiltaksarrangør ikke leverer med tilstrekkelig grad av kvalitet. Det er både sterke politiske interesser og sterke bransjeorganisasjoner på dette feltet. Videre fører kravet om offentlig eierskap til en risiko for at egeninteresse i kommunene går foran brukernes behov.

Det kommunale eierskapet kan skape utfordringer ved tildeling av tiltaksplasser, da kommunen gjennom partnerskapet i NAV i praksis kan sitte på begge sider av bordet. Eventuelle oppsigelser av tiltaksplasser i disse bedriftene, eller ønske om å avvike samarbeidet med bedrifter som ikke leverer tilstrekkelig kvalitet, kan også føre til utfordringer i samhandlingen med den kommunale delen av NAV-kontoret og kommunen som enhet. Et eksempel på dette var den offentlige debatten i forbindelse med reduksjonen i tiltaksnivået for personer med nedsatt arbeidsevne i 2011. I debatten

¹² ECON Poyry og PROBA samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkeds tjenester*. Rapport 2010-089. Oslo.

kom det innspill fra kommuner om å skjerme konkrete tiltaksplasser hos offentlige eide tiltaksarrangører framfor å analysere brukernes individuelle behov i forbindelse med reduksjonen. Kommuner som eier arbeidsmarkedsbedrifter og/eller vekstbedrifter vil heller ikke ha incentiv til å legge til rette for fremvekst av flere potensielle tiltaksarrangører, da dette vil føre til konkurranse for egne virksomheter.

I dagens regelverk gis det adgang til å si opp tiltaksplasser med frist på 6 måneder. Bakgrunnen for dette er å sikre tiltaksarrangørene forutsigbare rammevilkår. Oppsigelsfristens varighet oppleves ikke å gi tilstrekkelig fleksibilitet når det er behov for å vri tiltaksinnsatsen i tråd med endringer i brukernes behov. Dette medfører at endring av tiltakssammensetningen blir tidkrevende.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kjenner ikke til at det foreligger evidensbasert kunnskap gjennom forskning som viser at kriteriene for å bli forhåndsgodkjent som leverandør for tiltak i skjermet virksomhet i seg selv gir god kvalitet i de arbeidsrettede tiltakene i disse bedriftene. Etter direktoratets oppfatning er det tiltaksarrangørens kompetanse som vil ha størst betydning for kvalitet, ikke hvordan de er organisert.

4.2 Fordeler med økt konkurranse

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er det flere fordeler ved økt konkurranse for leverandører av arbeidsrettede tiltak.

Ved økt konkurranse vil NAV trolig oppleve økt bredde blant aktuelle tilbydere når leverandører for avklarings- og oppfølgingstiltak skal velges. Dette kan gi NAV tilgang til et mer differensiert tilbud for brukerne, noe som kan bidra til økende grad av individuell tilpasning. Ved å åpne for konkurranse vil NAV få muligheten til å se flere tilbyders løsninger og kan vurdere kvaliteten på disse mot hverandre.

Økt konkurranse kan også bidra til å skjerpe fagligheten, bedre kvaliteten og utvikle nettverket (av arbeidsgivere) hos tilbydere/leverandører, slik at bruker og arbeidsgiver får bedre faglig oppfølging enn hva de gjør i dag. Ved konkurranseutsetting med vektlegging av kvalitet i evalueringsmodellene, er det en forutsetning at tilbyder/leverandør har høy kvalitet for å vinne, og tilbyder/leverandør må levere for å kunne beholde avtalen. Det gir med andre ord bedre påvirkningskraft ved valg av leverandør med høy kvalitet og større sanksjonsmuligheter i oppfølgingsarbeidet. Det vil i tillegg bli enklere å avslutte avtaler som ikke oppfyller vilkårene.

Ut fra erfaringer med anbudsutsatte tiltak så langt, fører økt konkurranse til økt fokus på kvalitet og utvikling, både hos NAV og hos leverandører. NAV får et større eierforhold til tjenestene som kjøpes, og blir mer bevisste på hva som forventes av leverandør. Man har en tettere dialog om resultat og utvikling og stiller større krav. Erfaring viser at konkurranse fører til at leverandørene også jobber målrettet med utvikling av sine tjenester – og legger vekt på utvikling av tjenester som er tilpasset NAVs forventninger og krav og brukernes individuelle behov.

Forslaget om å åpne for flere aktører med relevant kompetanse om avklarings- og oppfølgingstiltak medfører at regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. I Econ Poyrys rapport fra 2010 fremholdes det at et viktig argument for å bruke denne anskaffelsesformen er at den i

utgangspunktet legger til rette for et mangfold av leverandører.¹³ Prosedyrekravene i regelverket for offentlige anskaffelser medfører i tillegg at det i større grad er mulighet til å etterprøve saksbehandlingen og beslutninger som er tatt, og tilse at prinsipper om likebehandling og saklighet er ivaretatt. Etterprøvbarehet og gjennomsiktighet reduserer både faren for korrupsjon og uheldige tette bånd mellom leverandører og personer i NAV og eventuelle mistanker om dette. Prosedyrekravene sikrer en korrekt og rettferdig utvelgelsesprosess, og gir tilbydere rett til innsyn i prosessen.

De arbeidsrettede tiltakene som i dag anskaffes gjennom forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor, finansieres gjennom faste tilskuddssatser. Det foreligger i dag ingen anslag over i hvilken grad nivået på satsene samsvarer med de faktiske utgiftene. Ved å legge tiltak ut på anbud legges det til rette for at det betales markedspris, og NAV kan få en så høy kvalitet som mulig med så lav kostnad som mulig.

4.3 Behovet for en strategi for innkjøp av arbeidsrettede tiltak – utfordringer knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser

Erfaringer med bruk av anbud ved kjøp av arbeidsrettede tiltak, viser samtidig at dette kan medføre ulike utfordringer. Det er viktig å ha et bevisst forhold til dette og ha en innkjøpsstrategi som kan motvirke disse utfordringene. Blant annet må det legges til rette for et størst mulig mangfold av leverandører, utforming og stadig videreutvikling av gode kravspesifikasjoner, størst mulig grad av forutsigbarhet for leverandørene, oppfølging av og dialog med leverandørene i avtaleperioden, og vektning av kvalitet fremfor pris. Hvordan konkurransene innrettes, anskaffelsesprosessen gjennomføres, og hvilke krav som settes til tiltakene, har stor betydning for innholdet.¹⁴

En relativt stor økning i antall arbeidsrettede tiltak som skal anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser, innebærer krav til planlegging av innkjøp, krav om å sikre gode overganger for deltakere ved eventuelt bytte av leverandør, og krever at det brukes tilstrekkelig ressurser på å planlegge, gjennomføre og følge opp disse anskaffelsene i NAV.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil utarbeide en strategi for hvordan økt volum av innkjøp av avklarings- og oppfølgingstiltakene skal gjennomføres, hvor dagens sentrale maler for konkurransegrunnlag for avklarings- og oppfølgingstiltak videreutvikles, og det gis en helhetsvurdering av hvordan utfordringene i regelverket for offentlige anskaffelser best kan møtes.

Hvordan sikre god kvalitet i tiltakene som kjøpes?

Forslaget om slå sammen avklaringstiltak og oppfølgingstiltak innebærer at volumet på arbeidsrettede tiltak som skal kjøpes etter regelverket for offentlige anskaffelser, øker. For å nå målet om å få tilgang til best kompetanse og øke kvaliteten i tiltakene ved å åpne for flere leverandører, er det viktig at det utarbeides gode kravspesifikasjoner for tiltakene som skal anskaffes.

Regelverket for offentlige anskaffelser kan bidra til å sikre tilstrekkelig kvalitet i forarbeidet til anskaffelsen gjennom utarbeidelse av kravspesifikasjoner og konkurransedokumenter. Utforming av

¹³ ECON Poyry og PROBA samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 2010-089. Oslo.

¹⁴ ECON Poyry og PROBA samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 2010-089. Oslo.

kravspesifikasjonen i en anskaffelse kan være en meget velegnet arena for fagutvikling. Erfaring viser at arbeidet med å utforme faglig gode og tydelige kravspesifikasjoner, har bidratt til at det har blitt tydeligere hva NAV krever og forventer. Dette gjelder både internt og utad overfor leverandørene. Arbeidet med kjøp av tiltak etter regelverket for offentlige anskaffelser vil også bidra til å utvikle NAVs bestillerkompetanse. Samlet sett kan prosedyrene i anskaffelsen skape større bevissthet og gjøre anskaffelsen mer målrettet.

For å sikre tilstrekkelig kvalitet bør det i kravspesifikasjonen til tiltaket stilles tydelige krav til leverandør – eksempler på dette kan være:

- Leverandør må dokumentere markedskompetanse og kunnskaper om metoder for inkludering i arbeidslivet.
- Minimumskrav til oppnådde resultater for overgang til arbeid og/eller arbeidsrettede aktiviteter. Leverandør må fortløpende kunne framlegge oversikt over resultater ved avslutning av tiltak.
- Basert på bestilling fra NAV og kartleggingssamtaler skal leverandør innen utgangen av uke 1 sende plan til NAV med oversikt over aktiviteter og tidsplan for resterende tiltaksperiode.
- Forlengelse av tiltaksperiode kan kun gis på grunnlag av notat fra trekant-samtale mellom bruker, leverandør og NAV, eller på grunnlag av skriftlig rapport fra leverandør.
- Sluttrapport skal ha et tydelig arbeidsfokus, med hovedvekt på funksjon og arbeidsmuligheter.

Regelverket for offentlige anskaffelser og gjennomføring av selve anskaffelsen kan oppfattes som komplisert og rigid. Dette stiller krav til kompetanse om selve regelverket, og krav til NAVs evne til å utforme kravspesifikasjoner og sette tildelingskriterier. NAV må benytte det innkjøpsfaglige skjønn og handlingsrommet regelverket gir. NAV må ha god kompetanse om mulighetsrommet i regelverket om offentlige anskaffelser, og sørge for å ha gode og robuste fagmiljø som bestillere. De som utformer kravspesifikasjonen må ha god kjennskap til det aktuelle leverandørmarkedet.

NAV har en sentral rolle i å skape dynamikk og innovasjon i de arbeidsrettede tiltakene. NAV må ha kunnskap og kompetanse for å følge opp tiltaksarrangør og til å kvalitetssikre bestillingen på overordnet nivå gjennom avtaler og kravspesifikasjoner. NAV har kompetanse på både brukers behov, arbeidsmarkedets behov, etatens virkemidler og bør derfor i samarbeid med tiltaksarrangør drive strategisk utviklingsarbeid av tiltakene på systemnivå. Det er også viktig å ha god samhandling internt i NAV for å sikre at det anskaffes tiltak utfra brukernes reelle behov, og for å øke treffsikkerheten av tiltakene.

Krav til fleksibilitet og individuelt tilpassede tjenester for brukerne kan ivaretas gjennom en tydelig kravspesifikasjon hvor det presiseres at gjennomføringen av tiltaket skal være skreddersydd for den enkelte bruker. Videre må det vektlegges i kravspesifikasjonen hvilken kompetanse aktuelle leverandører må kunne tilby.

Gjennom anskaffelsesprosessen er det viktig å avklare at leverandører kan tilby nok ressurser med ulik kompetanse for å ivareta brukeres ulike behov. Videre er det viktig at leverandør har økonomi til å gjennomføre avrop gjennom kontraktens varighet og er i stand til å foreta nødvendige justeringer. Det er også viktig at NAV og leverandører har felles forståelse for målet med tiltaket og kommuniserer godt om hva som skal til for å oppnå best mulig resultat.

Tilbydere må gjennom sitt skriftlige tilbud beskrive hvordan de faktisk vil organisere tjenesten, både innhold og kompetanse. For å kunne mellom skille gode og dårlige tilbydere må kravspesifikasjon og tildelingskriterier være godt utformet. Tildelingskriteriene i et konkurransegrunnlag er viktige verktøy for å sikre kvalitet i tiltakene som anskaffes. Tildelingskriteriene brukes til å skille tilbudene fra hverandre og avgjøre konkurransen, og vil for avklarings- og oppfølgingstiltak som regel bestå av ulike kriterier for å sikre kvalitet og leverandørens tilbudte pris.

Valg av leverandører med god/best kompetanse kan sikres ved at kvalitetskriteriet tillegges tilstrekkelig vekt. Vektfordelingen mellom pris og kvalitet er svært viktig for valg av leverandør og kvaliteten på tjenestene. I dag vektet ofte kvalitet høyere enn pris i avgjørelsen av konkurransene, for eksempel med henholdsvis 60 % og 40 %. Det vil være mulig å vekte kvalitet enda høyere i tildelingskriteriene. Det kan også settes absolutte krav som må oppfylles for å kunne bli vurdert som leverandør i den enkelte anskaffelse. Dette må vurderes ved utforming av konkurransegrunnlagene ved en sammenslåing av avklarings- og oppfølgingstiltakene.

Erfaring viser at kravspesifikasjonen er et viktig verktøy for å sikre et godt tilbud til brukerne. Økt konkurranse kan medføre både større vilje til endring og utvikling av tjenestene og mer konkrete, individuelle og presise bestillinger fra NAV. Samtidig viser erfaring at det er nødvendig med en synlig, tett og god oppfølging av og dialog med leverandøren fra NAVs side om gjennomføringen. Det må stilles klare krav om dokumentasjon av resultater og aktivitet og bl.a. gjennomføring av brukerundersøkelser som virkemiddel for å videreutvikle kvaliteten. Dette kan bidra til å sikre god gjennomføring av tiltaket, bidra til å utvikle kvalitet hos leverandørene og kan føre til bedre resultater. En konsekvens av dette er at arbeidet med oppfølging av leverandørene må organiseres på en god måte i NAV. Veilederne på NAV-kontorene må ha god innsikt i hva anskaffelsen omfatter og må kunne utarbeide gode bestillinger i tråd med dette. En forenkling gjennom en sammenslåing av dagens to avklaringstiltak og to oppfølgingstiltak, vil gjøre det lettere å ha god innsikt i det faglige tilbudet i de avtalene som inngås.

Forutsigbarhet for tiltaksarrangørene

En utfordring ved å anskaffe arbeidsrettede tiltak etter regelverket for offentlige anskaffelser, er at aktuelle leverandører kan oppleve at denne anskaffelsesformen har for liten grad av forutsigbarhet.

Å åpne for flere leverandører er viktig for å kunne gi NAV tilgang til den beste kompetansen hos aktuelle leverandører. En opplevelse av for kort varighet på avtaler og for lite forutsigbarhet i økonomiske rammer kan imidlertid medføre utfordringer med å bygge og beholde kompetansemiljøer hos leverandør. Det vil derfor være viktig å legge til rette for en viss grad av kontinuitet blant ansatte/veiledere hos leverandørene. Liten forutsigbarhet medfører risiko for midlertidige ansettelser med korte kontrakter. Høy turnover hos leverandør bidrar ikke til å bygge et godt fagmiljø med fokus på videreutvikling av kompetanse og kvalitet.

Flere forhold vil ha betydning for forutsigbarhet for leverandør; utnyttelse av tilbudt kapasitet i den enkelte avtale, varighet på avtalene som inngås og prismodeller.

Utnyttelse av kapasitet i inngåtte avtaler

NAV ønsker å utnytte kapasiteten i inngåtte avtaler i tråd med de forventninger som er gitt ved avtaleinngåelse. For å kunne gi gode anslag på behov for kapasitet må det tas utgangspunkt i erfaringstall på hva som er benyttet tidligere og på det grunnlag kartlegge og analysere fremtidig behov.

Slik avklarings- og oppfølgingstiltaket anskaffes i dag, gir NAV ingen garanti for at leverandørens tilbudte kapasitet utnyttes. I mange konkurranser gir NAV et anslag på behov for minimumskapasitet. Krav til minimumskapasitet settes for å sikre at aktuelle leverandører kan levere den kapasitet NAV har bruk for, og for å ivareta og sikre tilgjengelighet av tiltak for NAVs brukere. Dette er minimumskrav satt for å kunne bli vurdert som mulig leverandør. I tillegg til å sikre at leverandører som får kontrakt kan dekke NAVs behov, vil det ved å sette et slikt krav også gi bedre forutsigbarhet for leverandørene. Ofte bes potensielle leverandører om å angi hvor mange plasser de kan stille til rådighet utover kravet til minimumskapasitet. NAV kan også anslå forventet bruk av kapasitet som ofte vil være høyere enn anslått minimumskapasitet.

I 2012 ble betaling for noen av tiltakene som kjøpes direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet endret fra å betale for avtalte tiltaksplasser til at NAV betaler for faktisk utnyttede tiltaksplasser. Erfaringer med disse endringene har i all hovedsak vært gode, og har ikke medført dårligere økonomisk forutsigbarhet for tiltaksarrangørene. I disse avtalene avtales det et antall tiltaksplasser NAV forventes å ha behov for.

NAV må være en mest mulig forutsigbar kunde. I hvilken grad det er hensiktsmessig og mulig å øke økonomisk forutsigbarhet for leverandørene i avtaler som inngås etter regelverket for offentlige anskaffelser, må utredes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Økt forutsigbarhet for leverandørene kan bidra til opprettholdelse og videreutvikling av kompetansemiljøer hos leverandørene, og også bidra til at sårbarheten hos potensielle mindre leverandører reduseres.

Tydelige og spesifikke kravspesifikasjoner og tett oppfølging av leverandør, gir god utnyttelse av inngåtte avtaler. Tett dialog mellom NAV-kontor og leverandør er viktig for å sikre god utnyttelse av kapasitet, og innsøk til de aktuelle tiltakene. NAV-kontorene må ha god innsikt i innholdet i tiltakene og hva leverandøren kan bidra med. En forenkling gjennom en sammenslåing til et avklarings- og et oppfølgingstiltak vil legge forholdene bedre til rette for å utnytte kapasiteten i tiltakene.

NAV vil ikke utlyse en konkurranse for tiltak det ikke er behov for. Ved en sammenslåing av avklarings- og oppfølgingstiltak vil det også foreligge erfaringstall om bruk av disse tiltakene som kan danne et grunnlag for å anslå eventuelle krav til minimumskapasitet ved fremtidige utlysninger.

Varighet på avtalene

For komplekse tjenester, som arbeidsrettede tiltak er et godt eksempel på, vil en viss grad av langsiktighet ved kontraktsinngåelse være hensiktsmessig.

I dagens sentrale mal for konkurransegrunnlag for anskaffelse av avklaring og oppfølging, foreslås det en varighet på to år med mulighet for forlengelse med ytterligere ett+ett år. Som hovedregel er maksimal varighet for rammeavtaler inntil fire år.

Fra NAVs side er det ønskelig å ha gode og stabile tilbud til brukerne med god kvalitet, og at NAV har leverandører som forstår oppdraget og er gode samarbeidspartnere. Hensynet til å ivareta konkurranse kan tilsi kortere avtaler, men hensynet til kvalitetsutvikling kan trekke i motsatt retning og tilsi lenger avtaler. Det vil være en fordel å inngå avtaler som både sikrer stabilitet – for NAV og leverandør – men som også gir rom for kontinuerlig utvikling. For lange avtaleperioder kan føre til stagnasjon i utviklingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil utrede videre hva som vil være en hensiktsmessig varighet på avtalene som skal utlyses ved et økt volum på avklarings- og oppfølgingstiltak.

Prismodeller

I dag er det ulike prismodeller for tiltakene som foreslås slått sammen. For avklaringstiltaket og oppfølgingstiltaket er det mest vanlig at NAV betaler per time avklaring eller oppfølging den enkelte deltaker mottar. Arbeid med bistand finansieres derimot gjennom et fast tilskudd til lønn og administrasjonsutgifter til ansatte tilretteleggere med en tilhørende veiledende norm for hvor mange brukere en tilrettelegger skal følge opp, mens avklaring i skjermet virksomhet finansieres gjennom faktisk utnyttelse av et avtalt antall tiltaksplasser.

Det har i flere år blitt hevdet at dagens tilskuddssats for arbeid med bistand er for lav, og ikke dekker de reelle kostnadene i tiltaket. En sammenslåing av arbeid med bistand og oppfølging, og anskaffelse etter regelverket for offentlige anskaffelser, vil legge til rette for at potensielle tiltaksarrangører kan prise det nye oppfølgingstiltaket mer i tråd med anslag på faktiske kostnader.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil utrede videre hva som vil være mest hensiktsmessig i forhold til prismodell i avtalene som utlyses ved et økt volum på avklarings- og oppfølgingstiltak.

Opprettholde et mangfold i leverandørmarkedet

Det er viktig å i størst mulig grad ha et tilstrekkelig antall tilbydere og et mangfold blant aktørene for å kunne legge til rette for god kvalitet i tiltakene.

Markedet for arbeidsrettede tiltak avviker fra andre markeder, da NAV i noen grad vil være eneste kjøper av de tjenestene som tilbys. Dette medfører at NAV må ha en langsiktig strategi om hvordan man kan opprettholde et størst mulig mangfold av aktuelle tilbydere i årene fremover, dersom det skal legges til rette for et bredere spekter av tiltaksarrangører enn i dag. At NAV er eneste kjøper av de aktuelle tjenestene vil medføre at det ikke kan forventes at tilbydere det ikke inngås kontrakt med vil opprettholde sitt tilbud i neste anskaffelsesrunde, særlig dersom de kontraktene som inngås er av lang varighet.

Ulike geografiske forhold kan også bidra til at det noen steder ikke vil være reell konkurranse i forhold til anskaffelse av arbeidsrettede tiltak. På mindre steder vil det kunne være kun en aktuell leverandør. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning er det uansett et viktig prinsipp å legge til rette for et bredest mulig spekter av tilbydere i motsetning til å ekskludere aktuelle tilbydere. At dette ikke kan oppnås i noen geografiske områder bør ikke være et argument for å legge hindringer for dette i regelverket for arbeidsrettede tiltak på landsbasis. Det vil være viktig å få til utvikling av leverandørmarkedet, for å få flere tilbydere på banen i slike områder. Dette kan gjøres blant annet ved

å ha en systematisk og åpen dialog med potensielle leverandører, f.eks. ved å arrangere leverandørmøter hvor en beskriver fremtidig behov for leverandører i det aktuelle området.

Det kan også være en risiko for at store aktører kan få hoveddelen av markedet og fortrenge mindre aktører og ideelle virksomheter. Ved gjennomføring av anskaffelser av arbeidsrettede tiltak etter regelverket om offentlige anskaffelser har man de senere årene sett eksempler på at flere forhåndsgodkjente leverandører av tiltak i skjermet virksomhet (arbeidsmarkedsbedrifter eller vekstbedrifter) går sammen om å levere tilbud som dekker hele eller deler av fylket. Faglig samarbeid som bidrar til helhetlig utvikling av innholdet i tjenestene kan være bra, men på sikt kan det også medføre nedbygging av kompetanse, mangfold og kvalitet.

Hvorvidt man lykkes i å opprette et mangfold vil også avhenge av i hvilken grad det legges opp til forutsigbarhet for leverandørene. De rammebetingelsene aktørene gis gjennom utforming av konkurransegrunnlaget vil ha betydning for graden av mangfold i tilbudene NAV kan velge i.

Dersom man får en utvikling mot bruk av vide kravspesifikasjoner for å dekke individuelle behov, kan dette føre til at mindre aktører som kunne ha tilført mye nytt, ikke har mulighet til å dekke behovet som spesifiseres i disse kravspesifikasjonene. Dersom avtalene lyses ut for store geografiske områder kan dette ekskludere gode lokale aktører, og brukerne kan risikere å reise mer enn i dag.

En økning av volumet på arbeidsrettede tiltak som anskaffes etter regelverket om offentlige anskaffelser vil i seg selv kunne føre til et større mangfold av tiltaksleverandører. Det vil imidlertid alltid være en vinner i en utlyst konkurranse. Man kan ha ulike tilnærminger for å opprettholde et mangfold i leverandørmarkedet;

- konkurransen deles opp i mindre geografiske områder internt i et fylke. Ved å dele opp konkurranser i ulike regioner i hvert fylke, hvor leverandørene står fritt til å velge hvilken region de ønsker å levere tilbud i, legger man til rette for at også mindre leverandører kan delta i konkurransene. Leverandører kan ha interesse av å levere i et nærmere definert geografisk område, uten å måtte bygge opp kapasitet i områder som de i utgangspunktet ikke ser seg tjent med.
- det lyses ut egne konkurranser for avgrensede målgrupper; for eksempel tilbud særlig innrettet for personer med psykiske lidelser, personer med innvandrerbakgrunn, ungdom, eller personer med hørsels- eller synstap hvor det er behov for spesiell kompetanse hos tiltaksarrangør
- en kombinasjon av de to ovennevnte strategiene

Et økt volum på avklarings- og oppfølgingstiltak antas å føre til behov for flere parallelle avtaler i samme geografiske område flere steder i landet. Det er ikke gitt at en leverandør vil kunne tilby høy nok kapasitet ved et betydelig økt behov for tiltaksplasser. Det er heller ikke nødvendigvis heldig med for mange brukere hos en leverandør med tanke på en mulig monopolsituasjon på sikt.

Oppdeling av oppdrag kan bidra til å styrke og opprettholde et mangfold blant leverandører.¹⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet vil utrede videre hvilket handlingsrom man har for å kunne inngå parallelle

¹⁵ ECON Poyry og PROBA samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 2010-089. Oslo.

avtaler i samme geografiske område. Direktoratet vil også i samarbeid med NAV fylke lage en strategi for hvordan man best kan opprettholde et mangfold i leverandørmarkedet i det enkelte fylke ved en sammenslåing av dagens avklaringstiltak og oppfølgingstiltak.

5. Merknader til endringer av ordlyd i forskrift om arbeidsrettede tiltak

Forslaget til sammenslåing av tiltakene avklaring og avklaring i skjermet virksomhet til et avklaringstiltak, og oppfølging og arbeid med bistand til et oppfølgingstiltak, medfører behov for endringer i forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår følgende tilføyelse (merket med understrekning) til forskriftens kap. 2, § 2-2. Varighet:

Basert på en behovs- eller arbeidsevnevurdering skal varigheten av avklaringen tilpasses deltakerens individuelle behov ut fra mulighetene på arbeidsmarkedet. Avklaring kan vare i inntil fire uker med mulighet for forlengelse i inntil åtte uker – til sammen i maksimalt tolv uker.

I forskriftens kap. 5, § 5.1 Innhold, foreslås det at formuleringen «Oppfølgingstiltaket kan også gjennomføres som jobbklubb.» endres til «Oppfølgingstiltaket kan også gjennomføres som *jobbsøking*.». Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at jobbklubb fremdeles kan gjennomføres innenfor rammene av oppfølgingstiltaket.

6. Behovet for overgangsordninger

Arbeids- og sosialdepartementet tar sikte på at de foreslåtte endringene for avklarings- og oppfølgingstiltak skal iverksettes fra 1. januar 2015.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering må det så snart som mulig presiseres hva dette innebærer i praksis, og det må vurderes hvordan aktuelle overgangsordninger skal utformes. NAV fylke gir tilbakemelding om at den foreslåtte endringen medfører et behov for noe mer ressurser for å håndtere et økt volum på arbeidsrettede tiltak som skal anskaffes etter regelverket for offentlige anskaffelser. Det må også tas høyde for at det må settes av tilstrekkelig tid til å gjennomføre anskaffelsen av et økt volum på disse tiltakene, og en hensiktsmessig avvikling/utfasing av tiltakene avklaring i skjermet virksomhet og arbeid med bistand.