



Høringsuttalelse - Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

KJMD ESARK-03-201301172-91

Hva saken gjelder:

Arbeid og sosialdepartementet har sendt ut til høring et forslag om å innføre bruk av anbud for sentrale deler av det tilbudet som i dag gis til personer med nedsatt arbeidsevne. To tiltak for personer med moderate bistandsbehov er allerede anbudsutsatt i Norge, mens tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne anskaffes av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som er eid av kommuner eller ideelle organisasjoner. I forslaget settes dette ut på anbud. Intensjonen bak forslaget er økt mangfold av leverandører og dermed større valgfrihet i tjenestetilbudet. Høringsfrist er satt til 4. august.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

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

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

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Et betydelig arbeid må legges ned hvis det skal være reelle muligheter til at anbud skal fungere slik departementet forutsetter. Det bør i så fall utredes bedre eller prøves ut før anbud eventuelt tas i bruk i stor skala. En slik grundig gjennomgang må skje i forbindelse med stortingsmeldingen som kommer til høsten.
2. Det må åpnes opp for at de tiltakene som NAV kontorene driver selv også i fremtiden kan drives uten at de må gå ut på anbud. Det må også finnes muligheter for NAV kontorene til å etablere egne nye tiltak etter behov uten å måtte legge ut disse på anbud.

Dato: 24. juni 2014

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Ragnhild Stolt-Nielsen
byrådsleder

Hilde Onarheim
byråd for sosial, bolig og områdesatsing

Vedlegg:

Høringsbrev – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov
Høringsnotat – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov
Høringsliste – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov
Utkast til forskrift – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Saksutredning:

1 Forslaget fra Arbeid og sosialdepartementet

Arbeid og sosialdepartementet har sendt ut til høring et forslag om å innføre bruk av anbud for sentrale deler av det tilbudet som i dag gis til personer med nedsatt arbeidsevne. To tiltak for personer med moderate bistandsbehov er allerede anbudsutsatt, mens tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne anskaffes av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som er eid av kommuner eller ideelle organisasjoner. I forslaget settes dette ut på anbud.

2 Behov for forenkling og fornyelse.

Tiltakssystemet er sammensatt og består av en rekke komponenter. Det er behov for forenkling og fornyelse for å løse opp i kompleksiteten, men arbeidsinkludering er ikke et ordinært marked med «quick fix»-løsninger. Det handler først og fremst om mennesker som skal bistås tilbake til jobb, men også store summer å spare for samfunnet ved blant annet å få ned ventetiden for deltakerne før og mellom tiltak. Her vil sømløse tiltak, at flere av dagens tiltaksvarianter slås sammen til en tiltaksvariant, være sentralt. Det er god grunn til å forvente en rask og målbar effekt gjennom en slik endring.

Attføring handler om å bygge kompetanse og arbeidsarenaer over tid for å kunne møte tiltaksdeltakere med variert og ofte sammensatt bistandsbehov. Dette samarbeidet overgår andre variabler som for eksempel om arbeidsmarkedet er godt eller dårlig. Resultatet er gunstig for arbeidssøkere som får jobb, næringslivet som får dekket sitt behov for kvalifisert arbeidskraft og for samfunnet når flere går fra trygd og stønad til ordinært arbeid. Anbudsordning, med hyppig skifte av tiltaksleverandør, fremmer ikke et slik tett og integrert samarbeid mellom aktører for å få personer som står i arbeidslivets randsone tilbake i arbeid. All erfaring viser at samarbeid mellom aktørene bygger på tillit, kvalitet, og leveringsdyktighet som utvikles over tid. Et eksempel på dette er samarbeidet mellom NHO bedrifter og attføringsbransjen gjennom prosjektet Ringer i Vann hvor nettopp kjennskap til hverandre som leverandør og mottaker av arbeidskraft er viktig. Som en del av dette samarbeidet er også bemanningsbransjen, som høringsforslaget spesielt nevner som en viktig aktør, med som samarbeidspartner og mottaker av arbeidstakere fra attføringsbedriftene.

Det er også grunn til å fremheve at det tar tid å bygge opp interne arenaer dersom hensikten er at disse skal gi reelle og fornuftige arbeidsoppgaver til tiltaksdeltakere, og ikke være «dummy» virksomhet. Behov for areal, personell, produktutvikling, ordresituasjon og bransjekunnskap kan neppe planlegges og legges opp etter dagens korte kontraktsintervaller som vi kjenner fra annen offentlig anbudsordning. Slike internarenaer er i mange tilfeller en nødvendig startarena for mange av deltakerne i de aktuelle tiltakene, og sømløse overganger til formidlingstiltak er nyttig og hensiktsmessig for å nå målet om ordinært arbeid.

3 Anbud på attføringsområdet

Anbud fungerer godt når det er tekniske oppgaver som konkurranseutsettes. Når det gjelder oppfølging av mennesker med mer omfattende og sammensatte behov, viser erfaringer at effekten er usikker og kan ramme i særlig grad de svakeste brukerne. Det er også slik at evalueringer av dagens tiltakssystem i NAV viser at anbudsutsatte tiltak er mer kostbare enn tiltak i skjermet sektor når alle kostnader medregnes.

Dersom sektoren åpnes for anbud, er det rimelig å tro at attføringsbedriftene vil måtte tilpasse seg en situasjon hvor bedriftene må konkurrere med kommersielle aktører som ikke har egne arenaer. Anbudsgrunnlaget vil neppe forutsette at tilbydere har eller må etablere slike arenaer. I en konkurransesituasjon vil interne/egne arenaer heller kunne bli negativt for attføringsbedriftene. Resultatet kan bli at attføringsbransjen avviker all slik virksomhet. Konsekvensene for personer som har omfattende bistandsbehov, fremstår, i beste fall, som usikker. Disse personene har i liten eller ingen grad mulighet til å starte et arbeidsrettet kvalifiseringsløp i ordinære bedrifter. Det kan også stilles spørsmål ved om ikke høringsforslaget isolert sett snarere fører til negative utfall slik at tiltaksdeltakere nå ikke bare blir kasteballer mellom ulike tiltak, men nå også mellom ulike leverandører. Disse spørsmålene er det

ønskelig drøftes helhetlig, og presenteres samlet i en stortingsmelding, og ikke fragmentert slik dette høringsforslaget legger opp til.

Noen tjenester - først og fremst for personer med moderate bistandsbehov - er allerede anbudsutsatt. Men dette er ikke noe argument for å anbuds utsette tiltak for andre målgrupper. Noen av argumentene mot anbud finnes også her. Likevel er disse tjenestene mer standardiserte og lettere å tilpasse en anbudsvirkelighet nettopp fordi disse arbeidssøkerne står nærmere arbeidslivet. Høringsforslaget påpeker at anbudssystemet har åpnet for mer konkrete, individuelle og presise bestillinger fra NAV kontorenes side. Slike konkrete bestillinger er det fullt mulig for NAV å utforme også i dag, og er i mange tilfeller også etterspurt av attføringsbedriftene.

4 Negative konsekvenser for sårbare grupper

I høringsforslaget vil ikke forskriften lenger ha et særlig Avklaringstiltak og formidlingstiltak som er reservert funksjonshemmede og personer med nedsatt arbeidsevne. Disse personene skal nå konkurrere om det samme tilbudet som sykemeldte og ordinært arbeidsledige med større tilknytning til arbeidslivet. Forskjellene mellom ordinære arbeidssøkere og en uensartet gruppe mennesker som på grunn av for eksempel psykiske lidelser, rusmiddelbruk og ulike helseplager har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet må tillegges mer vekt. Hvis de svakeste brukerne ikke får reserverte tilbud, men legges inn sammen med de som er lettere å få i jobb, vil de tape i ressurskampen om det begrensede tilbudet Nav gir disse brukerne. Dette er ikke drøftet i høringsutkastet og er i seg selv en begrunnelse for stortingsmeldingen.

5 Jobbe ut mot arbeidslivet

Forslaget om anbudsutsetting skal "styrke regjeringens ambisjon om å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena". Denne argumentasjonen korresponderer ikke med faktiske forhold. For det første jobber attføringsleverandørene i langt større grad enn tidligere på denne måten. For det andre foregår tiltaket Arbeid med bistand allerede per definisjon i det ordinære arbeidsliv. For det tredje kan det stilles spørsmål om og på hvilken måte avklaringsarbeidet skal foregå i ordinært arbeidsliv.

Et stort poeng i høringsnotatet er at brukerne skal få bedre valgmuligheter. I et ordinært marked kan brukere velge eller bytte leverandører etter hvor fornøyde de er med tjenestene de mottar. Her må imidlertid myndighetene følge opp kvalitet på brukerens vegne og synliggjøre hvordan dette skal gjennomføres og sikre at alle brukere skal få bedre valgmuligheter. Svært ofte er det slik at leverandører som vinner anbud på pris foretrekker å jobbe med brukere som står nært arbeidslivet fremfor dem som står lengre vekk. De svakeste brukerne kan dermed bli stående uten et faglig forsvarlig tilbud.

6 Tiltak ved NAV kontorene

Det kan ofte være en utfordring å fremskaffe og iverksette rett tiltak til rett bruker. Det er behov for lavterskel arbeids-/aktivitetsrettede tiltak og lokalbaserte løsninger i samarbeid mellom kommune og stat. Det er derfor sterkt fokus på god kartlegging og oppsummering av brukernes behov for at NAV kan være treffsikre i sine anskaffelser. Det diskuteres også aktivt med statlig del av NAV når det gjelder bruk av tiltaksmidler og personalressurser med mer for å oppnå en best mulig bruk av kommunale og statlige ressurser.

I NAV- kontorene arbeides det kontinuerlig for å effektivisere og gjøre det enklere for brukere innen sosialtjenesten som trenger kvalifiseringsløp for å kunne komme ut i ordinært arbeid. Dette fordi vedkommende kan få tilbud både fra statlig og kommunal side ved samme kontor. Arbeid skal alltid være førstevalg til selvforsørgelse. Denne strategien har vært sentral i arbeidet med å videreutvikle tjenestetilbudet i sosialtjenesten i Bergen de siste årene.

Alle NAV-kontorene i kommunen har et spesielt fokus på ungdomsgruppen, 18 - 24 år. Sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen har i mange år vært prioritert for rask og tett oppfølging, både individuell oppfølging og oppfølging i grupperettete tiltak i regi av stat og kommune i fellesskap.

Den tette oppfølgingen av ungdom har medvirket til at ungdommer kommer raskt i gang med arbeidsrettete tiltak. En annen effekt av oppfølgingen, er at NAV har ”fanget opp” ungdom som har behov for hjelp fra andre etater, blant annet helsehjelp og oppfølging fra Fylkeskommunens Oppfølgingstjeneste.

Å starte voksenlivet som sosialhjelpsmottakerer er åpenbart svært uheldig for den enkelte ungdom. I tillegg vil andelen unge sosialhjelpsmottakere ha stor betydning for utviklingen i antall stønadsmottakere på sikt. Alle bydeler i Bergen har iverksatt tiltak som retter seg spesielt mot unge sosialhjelpsmottakere og som tar sikte på å «snu dem i døra».

NAV Hordaland og Bergen kommune har i fellesskap drevet jobbfokus/jobbklubb ved NAV-kontorene i Bergen og har svært gode erfaringer med dette tiltaket. Ungdommene fikk individstønad og reisepenger for å delta i tiltaket, men ordningen ble dessverre avvirket på grunn av begrensninger i regelverket. Siden NAV-kontorene oppnådde gode resultater med jobbfokusmetodikken så har partnerskapet mellom NAV Hordaland og Bergen kommune i fellesskap bestemt at denne skal videreføres. Partnerskapet har derfor bedt NAV kontorene om å videreføre/etablere grupperettet råd- og veiledningstilbud for å bidra til at ungdom kommer raskere i arbeid. Tiltaket kan tilbys målgruppen uavhengig av stønad som den enkelte har ved oppstart og kan også tilbys ungdom uten stønader.

Et annet eksempel på NAV-kontor i Bergen som har etablert et eget kommunalt tiltak med mulighet for tett oppfølging av arbeidsledige sosialhjelpsmottakere i alle aldersgrupper er Folk i arbeid (FIA) ved NAV-Fana. På FIA skal sosialhjelpsmottakerne møte hver dag fra kl. 8.30 - 12.00 etter vilkår i vedtak. Hovedmålet med tiltaket er å hjelpe sosialhjelpsmottakerne til å få arbeid eller skoleplass. Det er også et mål å identifisere sosialhjelpsmottakere som kan ha rett til pensjon fra folketrygden. I tillegg har FIA mål om å gi trening i sosiale ferdigheter, normer og regler i samfunnet og kjennskap til muligheter vedrørende skolegang og arbeidsliv. Tiltaket har vist seg å gi svært gode resultater og det er vedtatt i bystyret i Bergen at det er ønskelig å etablere flere tilsvarende tiltak.

Gjennomsnittlig stønadslengde for 2013 var 5,06 måneder i Bergen. Det er flere momenter som virker inn på at gjennomsnittlig stønadslengde er ulik fra bydel til bydel i Bergen og Fana hadde den laveste gjennomsnittlige stønadslengden. Det er grunn til å tro at FIA-tiltaket (Folk I Arbeid) i Fana kan være et moment som påvirker gjennomsnittlig stønadslengde. Det er videre et sentralt moment at mange sosialhjelpsmottakere får en mer meningsfull tilværelse ved å delta i et aktivitetstiltak. Lang tid uten slikt tiltak er særlig uheldig for personer som sliter med depresjon og/eller lav selvtillit, personer som har lite nettverk og personer som tiltrekkes av uheldige miljøer.

I 2013 lå andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp med hovedinntekt sosialhjelp i Bergen på 31,5 %, den laveste andelen av samtlige storbyer i Norge. Oslo hadde 55,1 %, Stavanger 34,6 % og Trondheim hadde 61,6 % mottakere med hovedinntekt sosialhjelp. Dette innebærer at det er meget høy sosialfaglig kvalitet på arbeidet som blir gjort i Bergen. Styrende prinsipper som at færrest mulig skal gå på midlertidige ytelser, riktig ytelse til rett person og flest mulig i arbeid og tiltak har vist meget gode resultater i Bergen i forhold til andre storbyer. Dette kommer til stor del av at NAV kontorene lokalt har egne tiltak som medfører at brukerne raskt kommer ut i aktivitet og som også medfører kortere stønadsperioder.

Ved konkurranseutsetting så er det meget stor risiko at brukerne må gå lenger uten å kunne komme ut i aktivitet. Vi er avhengige av å kunne ha kontinuerlige inntak på tiltakene for å unngå at dette skjer. Det er NAV kontorene som kjenner brukerne best og som raskest kan avgjøre hvilke tiltak som bør iverksettes.

I en konkurranse der de med store bistandsbehov for å finne og beholde arbeid skal «konkurrere» med ordinære arbeidsledige vil det bli noen tapere. Det er klart at ordinære bedrifter også kan ansette

tilretteleggere og følge opp personer med funksjonshemninger, men da må det ikke gå på bekostning av de med størst bistands- og tilretteleggingsbehov.

7 Konklusjon

Anbud av arbeidsmarkedstjenester rettet mot grupper med sammensatte behov er betydelig vanskeligere å håndtere enn tilbud av mer standardiserte tjenester. Derfor hefter det usikkerhet om dette virkemiddelet vil fungere på attføringsområdet. Alle konsekvenser ved eventuell anbudsutsetting av attføringstiltak bør drøftes nøye, og belyses for Stortinget gjennom en helhetlig stortingsmelding.

Det understrekes i utkastet at det vil bli lagt vekt på kvalitet foran pris ved valg av leverandør i anbudskonkurransen. Denne kvaliteten har dagens leverandører innen attføringsbransjen lenge vært opptatt av å oppfylle. Mer presise bestillinger fra NAV, som bransjen lenge har etterlyst og som høringsforslaget peker på som viktig, er fullt mulig innenfor dagens system med godt faglige kvalifiserte leverandører. Endringer i tiltaksapparatet bør derfor vurderes helhetlig, og ikke fragmentert slik dette forslaget legger opp til.

Store endringer på attføringssektoren, som leverer stadig bedre både på fag og kvalitet, vil ikke kunne reverseres dersom virkemidlet slår negativt ut for brukene. Konsekvensene for personer med omfattende og mer sammensatte behov, risikerer dermed å falle helt utenfor arbeidslivet.

NAV kontorene på den kommunale siden er helt avhengige av å kunne rigge sine egne tiltak for så raskt som mulig få brukerne ut i aktivitet. Det må finnes tilsvarende muligheter for dette også i fremtiden for å unngå unødvendig venting på utredninger og tiltak som i sin tur også medfører lengre stønadsperioder på økonomisk sosialhjelp.

Et betydelig arbeid må legges ned hvis det skal være reelle muligheter til at tilbud skal fungere slik departementet forutsetter. Det bør i så fall utredes bedre eller prøves ut før tilbud eventuelt tas i bruk i stor skala. En slik grundig gjennomgang må skje i forbindelse med stortingsmeldingen som kommer til høsten.

Intensjonen bak forslaget er økt mangfold av leverandører og dermed større valgfrihet i tjenestetilbudet, men det er likevel grunn til å stille spørsmål om selve høringsforslaget bidrar til dette. Her er det grunn til å vise til NHO, som verken utelukker å inkludere bl.a. sosiale entreprenører som leverandører, eller tilbud på attføringsfeltet, men som mener det er all grunn til å vise forsiktighet og at det bør prøves ut først. Nettopp fordi konsekvensene kan være store og omfattende, bør forslaget belyses innenfor den berammede stortingsmeldingen for gjennomgang av tiltak for å få flere i jobb, som er varslet høsten 2014, mener NHO.

Gjennom en slik bred og helhetlig gjennomgang vil både Stortinget og allmenheten få anledning til å drøfte dette forslaget i sammenheng med andre forslag til endringer i tiltaksapparatet. Regjeringen vil da også få anledning til å gi en grundigere dokumentasjon enn det som fremlegges i høringsforslaget. Sentrale spørsmål vil blant annet være om forslaget vil bidra til å gi flere i jobb, om dette vil være billigere for staten og ikke minst om dette kan gjennomføres uten at det går på bekostning av sårbare grupper. Forutsigbarhet for tiltaksleverandørene må også drøftes.

Både Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) anbefaler departementet en slik helhetlig stortingsbehandling. Disse organisasjonene har ulikt ståsted hva angår bruk av tilbud for helse og sosialtjenester, men har et mer sammenfallende syn når det gjelder attføringsområdet.