

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Vår fil: B14-GC012
Vårt Arkiv: Fagpolitisk
Saksbehandler: Grete Crowo

Oslo, 4. august 2014

Høring - et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

I regjeringens politiske plattform er det et uttalt mål å legge til rette for funksjonshemmede i arbeidslivet slik at den enkelte kan delta, men også fordi samfunnet trenger arbeidskraften. Regjeringen vil derfor arbeide for å styrke ordningene som legger til rette for funksjonshemmede i arbeidslivet. FFO har gjennomgått høringsnotatet om et enklere tiltakssystem tilpasset brukerens behov. Vi savnet grunnleggende analyser og beskrivelser av konsekvenser av hvordan forslaget vil styrke funksjonshemmedes posisjon i det norske arbeidsmarkedet.

I det følgende er våre synspunkter til forslagene.

FFOs synspunkter

- FFO etterlyser grunnleggende analyser og beskrivelser av konsekvenser av hvordan det fremlagte forslaget vil styrke funksjonshemmedes posisjon i det norske arbeidsmarkedet.
- FFO mener forslaget må legges til side og tas inn i den stortingsmeldingen som er varslet til høsten. En helhetlig behandling av dette innsatsfeltet i Stortinget er til beste for funksjonshemmede arbeidssøkere, og Stortinget må beslutte rammene for forenkling og lettelse i arbeidsmarkedspolitikken før forskriftsendringer gjennomføres.
- FFO mener forslagene til forenkling må sees i sammenheng med andre forslag om endringer i attføringsfeltet og innsatsene for å få flere funksjonshemmede i arbeid.
- FFO støtter ikke at tilbudene om avklaring og oppfølging til funksjonshemmede arbeidssøkere med bistandsbehov skal slås sammen med tilbudene til så ulike grupper som sykemeldte og ordinært ledige.
- FFO støtter ikke forslaget om å anbudsette oppfølgings- og avklaringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.
- FFO mener ideelle-organisasjoner vil tape i konkurransen i et anbudssystem, og at gjeldene regler åpner for mangfold av gode tiltaksarrangører uten at det innføres anbud.

Kunnskapsbaserte oppfølgings- og avklaringstiltak

Statsråd Robert Eriksson uttalte nylig til Riksrevisjonen i forbindelse med undersøkelsen av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne¹, at han erkjenner at det er behov for mer kunnskapsbasert oppfølging av denne gruppen. Det er derfor underlig at

¹ Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Dokument 3:10 (2013-2014), side 12.

departementet samtidig foreslår en tiltakssammenslåing, samt at oppfølgingen av denne gruppen skal anbudsutsettes. FFO hadde forventet grunnleggende analyser og beskrivelser av konsekvenser av hvordan det fremlagte forslaget vil styrke funksjonshemmedes posisjon i det norske arbeidsmarkedet og ivaretagelsen av oppfølgingen av denne arbeidssøkergruppen.

Riksrevisjonens rapport understreker at det er stort behov for å forbedre NAVs arbeid med avklaring og oppfølging for å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb. Gjennomgangen viser også at det er store forbedringsmuligheter i arbeidet med arbeidsevnevurderingen, oppfølgingsvedtak og utarbeidelsen av aktivitetsplan. Hovedutfordringen er å bruke disse virkemidlene mer tilpasset den enkelte brukers behov slik at det kan bidra til bedre muligheter i arbeidsmarkedet. Undersøkelsen understreker dessuten at brukermedvirkningen i disse prosessene er svært dårlig.

Brukere med store bistandsbehov har ofte sammensatte utfordringer og prosessene med avklaring og oppfølging tar lang tid. Det er en realitet at enkelte må bruke relativt lang tid på å nærme seg arbeidslivet og å prøve seg ut. At det er rom for å bruke lenger tid enn korte kurs og avgrensede tiltak, er et viktig moment for å lykkes med å få flere i arbeid. FFO mener tidsaspektet i attføringsarbeidet er vesentlig sammen med individuelt tilpassede tiltak og at den enkelte får god oppfølging. Ivaretagelsen av disse momentene er ikke problematisert i høringsnotatet. FFO mener at tidsaspektet og et system som underbygger at attføring kan ta tid, blir best ivaretatt når det er egne tiltak for personer med store bistandsbehov.

FFO oppfatter at en av begrunnelsene for endringsforslaget er at grunnleggende avklarings- og oppfølgingsverktøy som NAV bruker overfor den enkelte brukeren, ikke fungerer etter intensjonen. FFO mener det er flere årsaker til at NAVs innsatser ikke fungerer og at det er svært liten grunn til å tro at alt vil fungere bedre ved å slå sammen regelverket for sykemeldte arbeidstakere, ordinært ledige arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

FFO mener at endringene som foreslås ikke har en kunnskapsmessig begrunnelse. Kunnskapsgrunnlaget for oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne kommenteres for øvrig i Riksrevisjonens Dokument 3:10 fra i år.

«Kunnskapsgrunnlaget for oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne er ikke godt nok. Kunnskap om hvilken form for oppfølging og hvilke typer arbeidsrettede tiltak som har effekt for ulike brukergrupper, er avgjørende for å få flere over i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har som fagdirektorat en oppgave med å utvikle veiledninger og beskrivelser av god praksis og å framskaffe og formidle hva som ifølge forskning og praksis har god effekt for brukerne»

(Riksrevisjonens Dokument 3:10 (2013-2014, side 58))

I stedet for å slå sammen tiltak som foreslått, mener FFO det må vurderes endringer på bakgrunn av det kunnskapsgrunnlaget man faktisk har for de ulike målgruppene. Det foreliggende forenklingstiltaket vil være å gjennomføre en løsrevet regelendring som ikke er basert på kunnskap eller erfaring og som man ikke aner konsekvensen av for de ulike målgruppene.

Forslaget om sammenslåing av avklaring- og oppfølgingstiltak må drøftes i den varslede stortingsmeldingen om arbeid

Utfordringen for å få arbeidssøkerne som lever med funksjonshemning eller en kronisk sykdom i arbeid er at det gjennomføres gode avklaringsløp og oppfølging i tiltakene basert på kompetanse og kunnskap. For å ivareta disse arbeidssøkergruppene må løsninger sees i sammenheng og inn i den helhetlige situasjonen den enkelte har. Derfor mener FFO dette forslaget må vurderes sammen med andre forslag om endringer knyttet til arbeidsrettede tiltak for funksjonshemmede

arbeidssøkere. Å fragmentere prosessen og beslutninger om hvilke løsninger man skal velge, slik høringsforslaget bidrar til, setter en effektiv stopper for å se tiltak og innsatser i sammenheng. Gjennomføringen av forslaget vil etablere hindre for å finne gode løsninger for personer som lever med funksjonshemming eller kronisk sykdom og som søker arbeid.

For FFO er det helt grunnleggende at Stortinget gis anledning til å drøfte og behandle rammene for *hele* arbeidsmarkedspolitikken for personer med nedsatt arbeidsevne. Forslag som legges frem stykkevis og løsrevet fra en helhetlig vurdering og uten at konsekvensene for funksjonshemmede arbeidstakere og arbeidssøkere er utredet, fremstår som forhastede og reiser tvil om den grunnleggende hensikten.

FFO ber derfor om at forslaget om sammenslåing av tiltakene foreløpig legges til side for å behandles i den stortingsmeldingen regjeringen har varslet til høsten. Når Stortinget etter en helhetlig behandling har besluttet rammene og forutsetningene for endringer av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, kan forslag til endrede forskrifter utarbeides. Statsråden viser stor handlekraft, men FFO mener forslaget fremstår som forhastet og uten begrunnelser for hvordan dette vil bidra til at funksjonshemmede lettere kommer i varig arbeid.

Forenklinger av tiltakssystemet

Forslaget innebærer at avklaring i ordinær virksomhet og avklaring i skjermet virksomhet fullt ut harmoniseres og slås sammen til ett tiltak, og at oppfølging og arbeid med bistand slås sammen til ett oppfølgingstiltak. Dette er et grep i forenklingsstrategien til regjeringen der hensikten skal være å slippe flere tiltaksarrangører til i arbeidsmarkedspolitikken og skape rom for innovasjon.

FFO kan se at det er behov for forenklinger av tiltakssystemet. Vi mener imidlertid at utgangspunktet for endringene må være bedre imøtekommelse av brukerens behov. Derfor må avklaring- og oppfølgingstjenester forenkles på en måte som bidrar til at brukerne i større grad får gjennomført sine atferingsløp uten avbrudd og at det faktisk fører til varig arbeid. FFO mener forslaget er en tilrettelegging for konkurranseutsetting av hele atferingsfeltet og ingen forenkling som kommer brukerne til gode. Vi tviler sterkt på at forslaget vil bidra til bedre atferingsløp for personer som står et stykke unna arbeidslivet og som har behov for mer omfattende bistand enn ordinært ledige.

FFO har forstått at det er en målsetting for NAV å få til et mer strømlinjeformet tilbud på atferingsfeltet og større effektivitet i innsatsene. Det fremstår imidlertid som et paradoks at en ved å strømlinjeforme tilbudene gjennom et anbudsregime i større grad skal kunne ivareta individuelle behov og gi individuell oppfølging av brukeren. FFO mener konkurranseutsetting ikke er egnet til å sikre arbeidssøkere som står et stykke fra arbeidslivet. Dette er arbeidssøkere som har mer omfattende behov for bistand, tilrettelegging og tilpasninger og som også bruker lenger tid på prosessen gjennom atfering til arbeid

Det er dessuten en realitet at kompetansen i atferingsfeltet i dag ligger hos de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Vi er opptatt av at kompetansemiljøer vi har i dag må videreutvikles og mener det derfor er nødvendig for NAV å opprettholde et tett samarbeid med forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. For mange av de brukerne FFO representerer er endringer for å kunne ha mer langsiktige atferingsløp og redusere ventetid på og mellom tiltak viktig og vi mener disse forholdene ikke vil bli ivarettatt gjennom det forslaget som er lagt frem.

FFO mener det må legges opp til forbedringer som gjør det mulig å legge en atferingsløype for den enkelte som er sømløs, der flere instanser samarbeider om løsningene slik at en unngår ventetid og avbrudd i løpet selv om ulike aktører er involvert. FFO mener forslaget om sammenslåing av tiltak ikke bidrar til bedre metoder i atferingsarbeidet og heller ikke gir en

forenkling for brukeren. Vi tror derfor heller ikke at sammenslåingen vil bidra til at flere med nedsatt arbeidsevne vil komme i ordinært arbeid. Tvert imot er vi redd det er arbeidssøkere med de største bistandsbehovene som også vil bli tapere gitt gjennomføring av det fremlagte forslaget.

Sammenslåing av målgrupper

FFO er opptatt av effektene av endringene for våre brukergrupper. Vi er bekymret for effekten for arbeidssøkere med stort behov for bistand og oppfølging når så ulike målgrupper som personer med store bistandsbehov slås sammen med ordinært ledige og sykmeldte arbeidstakere. Dette er grupper som trenger ulike tilnærminger og hjelp for å komme i arbeid. Vi mener det er en fare for at arbeidssøkere med sammensatte behov, som trenger koordinerte innsatser, ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt. Vi oppfordrer derfor departementet til å legge frem konsekvensutredninger for våre brukergrupper før regelendringer som dette gjennomføres og at disse endringene må behandles som en del av stortingsmeldingen som er varslet.

Ved å konkurransenutsette tilbudene vil utførelsesløpene trolig bli sterkt standardisert og mulighetene for å ivareta individuelle behov blir som følge av det små. Tilbyderne vil trolig prioritere de arbeidssøkerne som står nærmest arbeidslivet og som er lettest å få i arbeid på kort tid. FFO mener at en konsekvens vil bli at aktører og tiltakstilbydere velger personer som står nærmest arbeidsmarkedet for sine innsatser, og dermed vil funksjonshemmede arbeidssøkere som krever mer tilrettelegging og oppfølging ikke ha noe å tjene på denne sammenslåingen av regelverket.

At tiltaksarrangører velger de letteste brukerne er de internasjonale erfaringene der konkurransenutsetting er gjennomført. Det er komplisert å sette kvalitetsmål i dette arbeidet og det er derfor gjennomført resultatbaserte modeller. Dette har i sin tur bidratt til utviklingen av at arrangørene velger de enkleste brukerne. Fenomenet karakteriseres som «creaming». Proba analyse² viser i en rapport fra 2011 til at:

«Hvis dem som styrer inntak til tiltak har en form for egeninteresse i at flest mulig av dem som gjennomgår tiltaket, senere kommer i arbeid, vil de kunne velge ut deltakere som ser ut til å ha størst mulighet for å finne arbeid. Dette kalles "fløteskumming" (eller "Creaming" på engelsk). En slik egeninteresse vil typisk finnes hos tiltaksarrangører som får en form for bonus for hver deltaker som senere kommer i arbeid, men man kan også tenke seg at denne mekanismen kan slå til fordi aktørene i velferdsforvaltningen ønsker at virksomheten skal framstå som vellykket.»

En slik utvikling vil ikke tjene arbeidssøkere som står et stykke unna arbeidslivet. FFO frykter at tiltaksarrangører også i Norge vil prioritere tilbud til sykmeldte og ordinært ledige fordi det er enklest og mest attraktivt å håndtere. På den måten vil funksjonshemmede arbeidssøkere og personer med store bistandsbehov nok en gang tape.

Anbudsutsetting av utførelsestiltak

Ett av hovedgrepene i departementets forslag er at de to nye tiltakene skal anskaffes gjennom en ordinær anbudskonkurranse i regi av NAV. FFO mener det er en motsetning mellom ivaretagelse av individuelle behov og en fleksibel bruk av utførelsestiltak til personer med bistandsbehov på den ene siden og standardiserte tilbud til mer ensartede grupper av arbeidssøkere på den andre. Det er vanskelig å se for seg hvordan kriteriene i anbudsinnbydelsene skal være utformet for å

² Proba samfunnsanalyse, «Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne», 2011, side 12.

ivareta individuelle behov og kunne legge føringer for samarbeid med aktører i andre sektorer for å få til gode resultater for de med omfattende bistandsbehov.

FFO mener anbudsregimet er dårlig egnet for tiltak og tjenester for brukergrupper med sammensatte behov og som trenger individuelt tilpassede tjenester. Anbud kan tilpasses standardiserte tjenester. Når brukergruppen er såpass sammensatt som på attføringsfeltet, vil et anbudsregime måtte ta utgangspunkt i systemet og ikke i brukerens behov. Systemet vil trolig utvikles i en mer stivbent retning alt avhengig av beskrivelsene i anbudsgrunnlaget.

På hjelpemiddelområdet bruker NAV anbudsprosesser. Våre erfaringer med anbudsregimet og konkurranseutsetting på dette området er at det reduserte valgmulighetene for den enkelte bruker. Det gjorde det mer komplisert å velge hjelpemidler som er individuell egnet og det ble krevende å få tildelt noe som er utenfor sortiment når det er behov for det for å ivareta individuelle behov. De praktiske konsekvensene er dessuten at antall leverandører i det norske markedet er redusert. Fordi det norske markedet er så smått, vil NAVs praksis på dette området på sikt føre til en monopol-liknende situasjon. Dette er en situasjon ingen er tjent med; hverken brukeren, staten eller de bedriftene som taper i konkurransen. En dramatisk konsekvens er dessuten at det fungerer ødeleggende for eksisterende kompetanse og for kunnskapsoppbygging på formidlingsfeltet.

FFO mener at parallellen mellom hjelpemiddelområdet og attføringsfeltet er relevant. Attføringstilbudene utgjør ikke et stort marked i Norge pr i dag og konkurranseutsetting vil sannsynligvis innebære at flere mindre aktører forsvinner og virksomheter som sitter på mye spisskompetanse og som taper anbud, vil forsvinne. FFO mener dette er en utvikling som arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne og store bistandsbehov ikke er tjent med.

For å planlegge gode attføringsløp for arbeidssøker med nedsatt arbeidsevne og med store individuelle behov og tilpasninger kreves det et tett samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangørene. FFO oppfatter at det står i motsats til nødvendigheten av at det er avstand mellom innkjøper og leverandør i gjennomføringen av anbud. Hvordan dette er tenkt ivarett mener FFO er vesentlig å tydeliggjøre og det er et forhold som ikke er problematisert i høringsnotatet.

Er annet forhold som heller ikke er problematisert i høringsnotatet er ivaretagelsen av den enkelte brukers personvern i et konkurranseutsatt attføringsmarked. For arbeidssøkere med større bistandsbehov vil det være nødvendig med tilgang til noen personsensitive opplysninger. Hvordan dette skal håndteres er ikke problematisert i høringsnotatet ei heller situasjoner der flere tiltaksarrangører er inne i bildet. FFO mener det er mer betryggende om slike informasjoner ikke spres til mange. Det mest betryggende ville være om NAV hadde behandlingsansvaret for personsensitive opplysninger. Dersom tiltaksarrangører skal ha behandlingsansvaret, antar FFO at de i tilfelle må ha konsesjon fra Datatilsynet for å kunne samle inn og håndtere data. En god ivaretagelse av personvernet for brukerne i tiltakene er en utfordring. Hvordan dette vil bli ivarettatt i et konkurranseutsatt tiltakssystem er ikke berørt i høringsnotatet og fremstår for FFO som en stor utfordring.

Ideelle-organisasjoner taper i konkurransen

FFO mener det også er et godt prinsipp at det ikke tas ut utbytte for tiltaksarrangører som driver attføring av personer med nedsatt arbeidsevne. Det er en trygghet i at fortjenesten tas inn igjen i utviklingen av virksomheten. Å kommersialisere avklaringen- og oppfølgingstilbudet til personer med nedsatt arbeidsevne er et brudd med dette prinsippet og vi tror endringen vil bidra til at økonomiske forhold blir hensyntatt mer enn hva brukerne er tjent med.

De internasjonale erfaringene gjør at FFO ser en reell fare for at gode ideelle og ikke-kommersielle leverandører bli presset ut av store aktører som har større mulighet til å underby på pris samtidig som de prioriterer de enkleste brukerne.

I Sverige har man erfart at parallelt med økt bruk av private tilbydere av velferdstjenester, har ideelles andel av det private markedet gått ned. Kommunenes og fylkenes betaling innenfor helse, omsorg og skole til kommersielle aktører i Sverige ble nesten tredoblet fra 2000 til 2010, en vekst som er langt større enn blant de ideelle aktørene. Betalingen til ideelle utgjorde i 2010 en femtedel av betalingen til kommersielle aktører. Det er de flernasjonale investeringsselskapene som dominerer når velferdsområdet åpnes for konkurranse³.

Erfaringene fra Storbritannia er også tydelige⁴. Antall leverandører er blitt redusert og de ideelle og ikke-kommersielle er presset ut. Nå er det internasjonale og store konsern som vinner anbudene og kontrollerer store deler av markedet. De nye aktørene mangler kompetanse og må kjøpe inn tjenester fra de gamle, så noen av de tidligere leverandørene opererer som underleverandører. Men fagfolk slutter, kompetansemiljøene raseres og kvaliteten går ned. Store ressurser brukes for å håndtere anbudsprosessene fordi de er kompliserte, byråkratiske og tar mye tid. Omleggingen i Storbritannia har ikke ført til større mangfold av tiltaksarrangører eller innovasjon i feltet. Derfor oppfordrer Michael Evans, tidligere president i European Union of Supported Employment, norske myndigheter til ikke å gjenta deres feil.

Det er ingen grunn til å tro at anbudsutsetting av attføringsfeltet i Norge vil få andre resultater enn i resten av Europa, en forskyvning fra ideelle og ikke-kommersielle aktører til kommersielle aktører, svekket kompetanse, mer byråkrati, dårligere kvalitet i tilbudet og en dårligere ivaretagelse av arbeidssøkere med bistandsbehov. Konkurranse på pris kan lett bli det eneste som teller. Det er også et faktum at de store kommersielle aktørene ikke tar ansvar for metodeutvikling eller den faglige utviklingen på feltet.

FFO mener derfor at et anbudsbasert tiltakssystem i seg selv ikke vil kunne sikre bedre kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenestene. Dette underbygges i en konklusjon fra Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010)⁵:

«Det er vanskelig å påvise noen klar sammenheng mellom anskaffelsesform på den ene siden og pris og kvalitet på den andre.(..) Og at det i praksis konkurreres mest på pris. Det er derfor grunn til å forvente at anbudsregimet bidrar til å presse pris mer enn at tilbyderne utvikler kvaliteten.»

FFO mener at et system med konkurranseutsetting og anbud i realiteten kan skyve ut gode ideelle og ikke-kommersielle aktører, og faktisk redusere mulighet for det mangfoldet av leverandører, som regjeringen argumenterer med i sitt forslag.

Hvordan sikre et mangfold av gode tiltaksarrangører?

FFO mener det er positivt med et mangfold av leverandører som kan levere kvalitativt gode attføringstjenester til personer med bistandsbehov og nedsatt arbeidsevne. Vi mener at det er fullt mulig å få til innenfor dagens regelverk. Det er ingen hindringer for at flere kan bli forhåndsgodkjente tiltaksarrangører innenfor dagens regelverk. Aktører som for eksempel Kirkens bymisjon, Røde kors, Pøbelprosjektet og andre sosiale entreprenører kan gis en plass

³ Gjennomgang av forskning på effekter og omfang av konkurranseutsetting, Knut Thonstad, 2013.

⁴ Michael Evans, tidligere president European Union of Supported Employment, «Ikke gjenta våre feil» Aftenposten 17.06.14

⁵ Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 089. Oslo.

innenfor dagens attføringstilbud uten at det innføres anbudsregimer. Premisset er at prinsippet om å være forhåndsgodkjente tiltaksleverandører med utbytteforbud aksepteres.

FFO oppfordrer til å gå denne veien at arbeids- og velferdsforvaltningen videreutvikle samarbeidet med ideelle og ikke-kommersielle attføringsvirksomheter i Norge, heller enn å kommersialisere tjenestene og i realiteten gi fra seg muligheten til å styre utviklingen.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPE



Knut Magne Ellingsen
Leder



Liv Arum
Generalsekretær