

Arbeidsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo



Oslo, den 22. juni 2014

Deres ref:

Vår ref.:

### **Høringssvar – et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov.**

Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT) organiserer ordinært ansatte, bl.a. tilretteleggere, arbeidsledere, veiledere, m.m. innen Vekst- og attføringsbedrifter. Forbundet har derfor en sterk interesse for rammevilkårene for attførings- og vekst bransjen, og har gjennom kontakt med våre medlemmer opparbeidet oss en god forståelse av de mange utfordringer som bransjen har.

NOU 2012:6 (Brofoss utvalget) ga etter forbundets mening et unikt grunnlag for å gjennomføre endringer i bransjen som det var behov for, samtidig som utredningen pekte på flere utfordringer. Utredningen pekte også på flere områder hvor faktagrunnlaget og den empiriske forskningen hittil ikke kunne gi gode nok svar på hvilke tiltak som faktisk har effekt. Man så derfor frem mot Stortingsmeldingen (46 2012-2013) som forhåpentligvis ville peke frem mot en fortsatt aktiv arbeidsmarkedspolitikk, basert på empirisk forskning og gode faglige vurderinger. Det var derfor svært skuffende at noe av det første regjeringen foretok seg var å trekke denne Stortingsmeldingen. Og ennå mer underlig blir det at regjeringen fremmer forslag med vidtgående følger for en bransje, uten at dette kan ses å være begrunnet i empiriske forhold eller at man har et faktisk faglig grunnlag å bygge på.

I utgangspunktet er ikke FLT uenige i at man gjennomfører en tiltaksforenkling, noe forbundet også vektla i vårt svar på NOU 2012:6 og som Brofoss utvalget enstemmig stilte seg bak. Forbundet er derimot kritiske til at man igangsetter tiltaksforenkling med bakgrunn i ideologisk standpunkt eller synsing fra aktører, fremfor fakta og faglige vurderinger.

Vi vil gjennomgå høringsbrevet og peke på en mulig vei fremover som både vil tjene samfunnets behov for effektive løsninger og gi brukerne et større mangfold av muligheter. I høringsbrevets innledning fremgår det at regjeringen vil drøfte flere forslag til endringer i tiltaksapparatet i en melding til Stortinget som er planlagt høsten 2014. I lys av dette blir det fremlagte forslaget underlig, og kan kun ha sin bakgrunn i ønske om å anbuds utsette store deler av virkemiddelapparatet innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Påstanden i samme innledning om at flere leverandører og konkurranse forventes å gi økt kvalitet kan vi ikke se er begrunnet på annet vis en ren ønsketenkning. Arbeidsrettede tjenester er allerede i dag konkurranseutsatt, og det eksisterer et mangfold av leverandører.

Felles for eksisterende tiltaksarrangører er at de er forhåndsgodkjent og har utbytteforbud. Et av problemene for dagens forhåndsgodkjente bedrifter er at de må forholde seg til et svært rigid regelverk, og mottar brukere fra NAV som ofte ikke er avklart fra NAV, eller blir forlangt satt på tiltak som ikke er i samsvar med brukernes ønsker eller deres potensiale. Dersom dagens forhåndsgodkjente attføringsbedrifter i større grad hadde hatt større valgfrihet i tjenestetilbudet ville mye av de tiltak regjeringen her legger opp til være oppnåelig uten at man trenger å rasere en hel næring.

**Forbundet for Ledelse og Teknikk**

Arbeidsministeren refererer i sitt høringsbrev til Riksrevisjonens dokument 1 (2013-2014) som bl.a. brukes som et argument for de endringer som foreslås i høringsbrevet. Forbundet vil med dette kommentere følgende; *riksrevisjonen mener det er alvorlig at det er gjennomgående og vesentlige svakheter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak som skal bidra til høy yrkesdeltagelse.*

Riksrevisjonens dokument 1 fortsetter med at *det etter Riksrevisjonens vurdering er en risiko for at valg av arbeidsmarkedstiltak for den enkelte bruker skjer ut fra andre kriterier enn hva som er best for å få brukeren ut i arbeid (s.29), og videre at det i tillegg er en uoversiktlig tiltaksstruktur som gjør det utfordrende for brukere og det lokale NAV kontor å få oversikt over virkemidler og ta disse i bruk.* I tillegg viser Riksrevisjonen til at internkontrollen og tidligere iverksatte tiltak for å forbedre internkontrollen med arbeidsmarkedstiltaksområdet ikke har gitt ønsket effekt, ved at bl.a. ¾ ikke har en aktivitetsplan.

Etter forbundets mening gir dette viktige argumenter for å forenkle tiltaksstrukturen, noe forbundet tidligere har støttet. Men dette gir ingen støtte for å anbuds utsette tiltakene. Av de 8 linjene i høringsbrevet som omhandler kvalitet og langsiktighet kan forbundet ikke se at det ligger noen elementer som vil bedre etatens kontroll og oppfølging av midlene. Det ligger heller ikke noe i det utsendte høringsbrevet som tilsier at forvaltningen blir mer presis som følge av de endringer det legges opp til.

### **Forenkling av tiltakene innenfor avklarings- og oppfølgingsområdet**

Departementet foreslår i sitt høringsbrev å slå sammen tiltakene Avklaring i ordinær virksomhet og avklaring i skjermet virksomhet til ett avklaringstiltak. Tilsvarende foreslås arbeid med bistand og oppfølging sammen til ett oppfølgingstiltak.

I utgangspunktet var det enighet i Brofoss – utvalget om at tiltaksstrukturen bør forenkles. Det er derfor positivt at departementet tar initiativ til å forenkle dagens tiltaksstruktur. Derimot er vi langt mer skeptisk til at man ensidig anskaffer tiltakene gjennom en ordinær anbuds konkurranse. Som kjent blir tiltaket avklaring holdt i anbudsbaserte eller forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Avklaring er rettet mot personer som har problemer med å beholde eller komme i arbeid, og anskaffes etter lov om offentlig anskaffelser. Vekst- og Attføringsbedrifter kan delta i anbuds konkurranse for anskaffelser av avklaring som blant annet er rettet mot sykemeldte med behov for avklaringsbistand. Avklaring i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter tilbys ellers kun personer med nedsatt arbeidsevne.

For Arbeid med bistand ble retningslinjene endret i 2006. Tiltaket ble da et formidlingstiltak heller enn et avklaringstiltak, hvor tiltaket kunne brukes av alle yrkeshemmede, og ikke bare et tiltak for yrkeshemmede med omfattende problemer. Det er derfor en større variasjon i bistandsbehovet enn hva som var tilfellet tidligere. Deltagerne i tiltaket har sammensatte problemer, med en overvekt av personer med psykiske problemer, og står ganske langt fra arbeidsmarkedet.

FLT ser ingen grunn til å avvike fra dagens ordning mhp avklaring og oppfølging. Vi forutsetter at det fortsatt vil være slik at også Vekst- og Attføringsbedrifter kan delta i anbuds konkurranse. Derimot er vi langt mer skeptisk til at tiltaket Arbeid med bistand i sin helhet skal legges ut på anbud iht. lov om offentlige anskaffelser. Vi vil spesielt peke på at dette tiltaket benyttes av en svært sammensatt gruppe, bl.a. personer med rusavhengighet og psykiske problemer. FLT mener fortsatt at denne gruppen har behov for profesjonell hjelp og støtte, som de best vil få i vekst- og attføringsbedrifter der ansatte har en faglig bakgrunn som i mindre grad finnes i det ordinære arbeidslivet. Vi minner også om at det ordinære arbeidsliv (bl.a. gjennom Ringer i Vannet) allerede

i dag mottar et betydelig antall personer fra NAV systemet. I forbindelse med Brofoss utvalget ble det sterkt signalisert at man i økende grad skulle benytte det ordinære arbeidsliv i forbindelse med formidling til ordinært arbeid. Spesielt overfor unge og grupper som ligger nært opp til det ordinære arbeidsliv anses dette for et godt tiltak. FLT er enig i dette.

Derimot er vi ikke enig i at grupper som ligger langt fra arbeidslivet skal utplasseres i «ordinært arbeidsliv». I slike tilfeller mener FLT at tiltak må gjennomføres i forhåndsgodkjente virksomheter. Dette for å sikre en best mulig forsvarlig gjennomføring av tiltaket Arbeid med bistand.

Tiltaket oppfølging skaffes allerede i dag gjennom lov om offentlig anskaffelse, og skal gi den enkelte deltager individuell tilrettelagt oppfølgingsbistand som er nødvendig for å beholde arbeid, øke muligheten for innpass i arbeidslivet eller for å kunne gjennomføre et arbeidsrettet tiltak. Når Departementet i høringsbrevet viser til at dette skal gi et tiltakssystem tilpasset brukernes behov, mener vi det er fullt mulig å gjøre i dag, men fortsatt opprettholde kravet om forhåndsgodkjenning for tiltaksarrangører som skal arbeide med de gruppene som ligger lengst fra arbeidsmarkedet. FLT vil derfor ikke støtte forslaget om å slå sammen tiltakene Arbeid med bistand og oppfølging. I stedet vil vi på det sterkest anbefale at man fortsatt benytter forhåndsgodkjente virksomheter for Arbeid med bistand.

For grupper som ligger nærmere arbeidsmarkedet vil oppfølging være et mer naturlig virkemiddel, og for begge tiltakene vil det være mulig å lage en tiltaksstruktur som er tilpasset brukernes behov. På generell basis er FLT er av den oppfatning at man over lang tid har bygget opp en skjermet sektor som innehar betydelig kompetanse. Dette er det svært viktig å beholde også i tiden fremover. FLT mener at samfunnsbedrifter som har attføring og ikke bedriftsøkonomisk profittmaksimering som formål, maksimerer god inntjening for samfunnet. Av denne grunn utledes også konklusjonen om at offentlig eiermajoritet og forbud mot utbytte som et viktig element for skjermede virksomheter. Overskudd forblir i bedriften og skal benyttes til å styrke attføringsarbeidet gjennom kontinuerlig kompetanseoppbygging. FLT mener at personer med sammensatte behov, det være seg rusproblematikk, tunge psykiske lidelser som schizofreni, m.m. vanskelig kan la seg forene med anbudsbaserte tjenester.

Med hensyn til økt anbudsutsetting av tjenester viser vi til hva Brofoss utvalget påpekte(16.5.1) *«Det er likevel verd å merke seg at prisene på tiltak som anskaffes med anbuds konkurranser, spriker like mye og ikke ser ut til å være lavere enn prisen på tiltak forbeholdt skjermede virksomheter.....»*. De endringene som foreslås i høringsbrevet ser derfor ut til i større grad baserer seg på politisk ideologi heller enn faktabasert kunnskap.

Forbedringspotensialet ligger i å bruke det systemet som er etablert enn å utvikle et nytt.

Avslutningsvis vil FLT stille spørsmål om man kan vurdere dette markedet ut fra normale markedsmekanismer. I et ufullkomment marked er det viktig at arbeidsmarkeds-myndighetene gir stabile rammevilkår til tiltaksarrangørene slik at kompetanse og innovasjon opprettholdes og videreutvikles. Gjennom dette vil NAV få den fleksibilitet og dynamikk de ønsker for å få gode leveranser fra tiltaksarrangør.

Norge har hatt en lang periode med et næringsliv på høygir og med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Vi ser i dag en tendens til nedkjøling i norsk økonomi, og det er en tendens til at økningen i befolkningen ikke samsvarer med økning i sysselsetningen. På sikt vil dette få stor betydning for muligheten for å integrere utsatte grupper til arbeid. I nedgangstider er det neppe de

svakeste arbeidstakerne som vil bli prioritert av det ordinære arbeidsliv eller NAV, uansett hvor gode intensjonene er. Bedrifter i det ordinære arbeidsliv har langt større krav til produktivitet, hyppige omstillinger, fusjoner, fisjoner og nedleggelses. Til sammen gir dette en langt mer ustabil situasjon for svake grupper.

I høringsbrevet påstås det at *«kjøp av avklarings- og oppfølgingstjeneste må skje i tråd med de regler som gjelder for offentlige anskaffelser»*. I forbindelse med NOU 2012:6 gjennomførte Kluge advokatfirma en utredning der det blant annet hevdes at *«klart mest sannsynlig at det offentlige tilskuddet til arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet vil bli ansett for å utgjøre statsstøtte iht. EØS avtalen artikkel 61.*

Forbudet mot offentlig støtte er imidlertid ikke absolutt. Hva som er tillatt støtte, reguleres i EØS avtalens unntaksbestemmelser. Dersom en støtteordning omfattes av forbudet i artikkel 61, må det vurderes om den aktuelle støtteordningen er omfattet av et av unntakene, spesielt gruppeunntaksforordningen, bagatellforordningen og støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning. I tillegg må prosessuelle regler være oppfylgt, gjennom å forhåndsmelde til ESA for notifisering.

Gruppeunntaksforordningen omfatter en rekke støttekategorier. De unntakene som er relevante i denne sammenhengen, er unntakene for støtte til opplæring og støtte til vanskeligstilte og funksjonshemmede arbeidstakere. Flere av de arbeidsrettede tiltakene har opplæringslementer i seg, og vil kunne omfattes av opplæringsbegrepet i artikkel 38 og 39. Dette gjelder for eksempel tiltak som opplæring i form av arbeidsmarkedskurs, bedriftsintern opplæring, arbeid med bistand og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. I rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor, skriver Kluge Advokatfirma at det er tvilsomt om alle som har nedsatt arbeidsevne kan anses som funksjonshemmede i henhold til norsk lovgivning. De mener imidlertid at det bør legges til grunn at arbeidssøkere som kvalifiserer til tiltak i skjermet virksomhet har en anerkjent begrensning som følge av psykisk, mental eller fysisk funksjonshemming.

Med hensyn til støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning (artikkel 59 nr.2) er den generelle adgangen til å yte støtte til kompensasjon for offentlig tjenesteyting relativt vid, så lenge man sørger for å unngå at støttemottaker overkompenseres i forhold til de konkrete kostnadene vedkommende pådras som følge av tjenesteytelsen, med tillegg for en rimelig fortjeneste. Den enkelte stat har en vid skjønnsmargin når det gjelder å fastsette hvilke tjenester de mener har allmenn økonomisk betydning og hvordan disse skal defineres. Kluge advokatfirma skriver i sin rapport at *«etter vår vurdering er det relativt klart at de arbeidsrettede tiltakene som utføres av tiltaksarrangører i hht forskrifter, avtaler og kravspesifikasjoner kan anses som tjenester av allmenn økonomisk betydning»*. Det er etter FLT's mening ikke nødvendigvis slik at avklarings- og oppfølgingstjenester eller arbeid med bistand må anskaffes etter de regler som gjelder for offentlig anskaffelser. Som tidligere påpekt er det allerede en betydelig konkurranse i dagens marked mht. hvilken tiltaksarrangør som får levere en tjeneste til Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsrettede tiltak kan være aktuelle å vurdere som uprioriterte tjenester. I sin rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor skriver Kluge advokatfirma at det etter deres syn er *«naturlig å anse arbeidsmarkedstiltak tildelt skjermet sektor som en sosial tjeneste, fordi målgruppen er mennesker som ellers ville hatt vanskeligheter med å komme ut i arbeidslivet.»* Tjenester kan anskaffes både gjennom en åpen anbuds konkurranse, begrenset anbuds-konkurranse eller konkurranse med forhandling. En begrenset anbuds konkurranse er som kjent en prosedyre som bare tillater de leverandørene som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud. Denne prosedyren kan alltid benyttes ved kjøp av uprioriterte tjenester. Det foretas først en prekvalifisering, der alle

interesserte leverandører kan levere inn forespørsel om å delta i konkurranse, sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert. Konkurranse med forhandling kan alltid benyttes ved kjøp av uprioriterte tjenester.

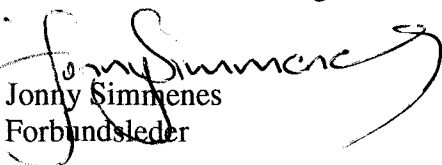
Det er derfor mulig å oppnå de endringer departementet ønsker uten å gjennomføre dyptgripende endringer. EØS avtalen gir åpning for variasjon i hvordan tiltakene anskaffes og for å øke bruken av frivillige organisasjoner og å slippe private tilbydere til.

Som departementet selv korrekt påpeker finner man ingen statistiske sikre forskjeller i kvalitet eller måloppnåelse mellom anbudsbaserte tjenester og tjenester kjøpt direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksleverandører. Den eneste signifikante forskjellen er at anbudsbaserte tjenester gjennomgående er dyrere enn tjenester kjøpt fra forhåndsgodkjente leverandører. For FLT virker argumentet om at anbudssystemet har åpnet for mer konkret, individuelle og presise bestillinger fra NAV – kontorenes side, mer som ønsketenkning enn basert på reelle empiri. Som NOU 2012:6 viste er det svært store forskjeller mellom de ulike NAV kontorene mht. kvaliteten på bestillingene og oppfølgingen fra kontorene. Det er uklart hvordan det skal bli bedre med et endret regime mht. hvordan tiltakene anskaffes. FLT forutsetter videre at anbudene må utlyses i hele EØS – området og ser frem til en konsekvensutredning for hvilke effekter dette vil få for norsk arbeidsmarkedspolitik.

FLT mener at det er et stort potensial for i større grad å utnytte det ordinære arbeidsliv. Det kan ikke være et enten eller, men bedre å utnytte de systemer og strukturer man har i dag. En eventuell omlegging av norsk arbeidsmarkedspolitik bør etter vår mening skje som et resultat av en størst mulig grad av konsensus som følge av en bredest mulig debatt.

FLT vil på det sterkeste anbefale Departementet om å trekke endringene i forskrift om arbeidsrettede tiltak m.m. inntil den bebudede stortingsmeldingen som regjeringen annonserer skal komme til høsten. Man vil da ha et bedre grunnlag for å vurdere alle aspekt ved dagens arbeidsmarkedspolitik, og vil da i større grad kunne foreta beslutningen ut fra empiriske og faglige begrunnelser, heller enn antagelser og ideologi. Som FLT beskrev i vårt høringsssvar angående NOU 2012:6 er vi av den oppfatning at man heller må styrke NAVs bestiller kompetanse og oppfølging av tiltaksleverandører enn å la et ufullkomment marked styre arbeidsmarkedspolitikken uten at man i tilstrekkelig grad har vurdert konsekvensene.

Med vennlig hilsen  
Forbundet for Ledelse og Teknikk



Jonny Simmenes  
Forbundsleder