



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019
Dep NO - 0030 OSLO

Høringsuttalelsen sendes elektronisk til departementets postmottak; postmottak@asd.dep.no

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2014/11476-7-92547/2014-HGRY	F00	17.06.2014

Alminnelig høring – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Det vises til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev av 12. mai 2014.

Fredrikstad kommune avgir følgende høringsuttalelse vedtatt i helse- og velferdsutvalget 17.6.2014, sak 26:

Innspill til saken som helhet, jamfør høringsnotatets punkt 1 Innledning

Regjeringen viser til at dagens tiltaksstruktur er komplisert og uoversiktlig, og at flere forhold ved tiltaksapparatet gjør at styringen av tiltaksområdet er krevende. Det er blant annet opprettet mange parallelle og overlappende ordninger, som gjør at det kan være vanskelig for partene i arbeidslivet å få oversikt over hvilken bistand arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) kan gi. Regjeringen ønsker derfor å drøfte flere forslag til endringer i tiltaksapparatet og planlegger en stortingsmelding om dette til Stortinget høsten 2014.

Endringene som foreslås i høringsnotatet skal legge til rette for økt konkurranseutsetting av arbeidsrettede tjenester og regjeringen forventer at dette skal gi økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet til brukerne. Forslagene om endringer i tiltakssystemet og anbudsutsettingen er en betydningsfull endring i norsk arbeidsmarkedspolitik.

Anbefaling

Fredrikstad kommune deler regjeringens syn på at tiltaksapparatet ikke fungerer godt nok og at det er nødvendig å drøfte større endringer i tiltakssystemet. Fredrikstad er en lavinntektskommune med høy ledigheten ut fra norske forhold, og en høy andel av våre innbyggere mottar økonomisk sosialhjelp. Flere av våre innbyggere er i behov av et effektivt og velfungerende tiltaksapparat for å forhindre varig arbeidsledighet og inntektsfattigdom.

Fredrikstad kommune deler regjeringens syn om at store endringer i framtidens arbeidsmarkedspolitik bør være gjenstand for drøfting i en stortingsmelding, slik regjeringen selv varsler i høringsbrevet. Endringsforslagene i høringsnotatet er også for tiden flittig debattert og flere samfunnsaktører anser saken som kontroversiell.

Seksjon for helse og velferd

Besøksadresse: Nygaardsgata 16, 1602 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Telefaks: 69 30 16 26

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: 69 30 61 31 Bankkonto: 5122 05 77000

Fredrikstad kommune er av den oppfatning at endringene i høringsnotat ikke er egnet for en forenklet og rask avgjørelse med korte høringsfrister i tidsrommet for kommunal sommerferieavvikling. Foreslåtte endringer i høringsnotatet er så betydningsfulle at de bør være tema for drøfting i den kommende stortingsmeldingen, som følge av en evaluering av nåværende tiltakssystem, evidensbasert kunnskap, statistikk og forskning.

Fredrikstad kommunes innspill til høringsnotatet, under, er derfor å anses som innspill til den varslede stortingsmeldingen høsten 2014.

Ad. foreslåtte endringer i høringsnotatet kapittel 2 og 5, punktene 2 – 6

Med endringer i kapittel 2 foreslår regjeringen å slå sammen dagens to avklaringstiltak og anskaffe tjenesten etter anskaffelsesreglene. Dette foreslås gjort ved at de særlige bestemmelsene om målgruppe, krav til arrangør og hvordan tilskuddet gis for avklaring i skjermet virksomhet i kapittel 2 i forskrift 11. desember 2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak, oppheves.

Med endringer i kapittel 5 foreslår regjeringen å slå sammen dagens to ordninger, og anskaffe oppfølgingstjenester etter anskaffelsesreglene. Dette foreslås gjort ved at kapittel 6 i forskrift 11. desember 2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak oppheves. I kapittel 5, foreslås det enkelte endringer i bestemmelsen om målgruppe, for å sikre at det nye oppfølgingstiltaket inkluderer både de som er i målgruppen for dagens arbeid med bistand og dagens oppfølgingstiltak.

I tillegg foreslås det en endring i varighetsbestemmelsen, for å ivareta muligheten for å kunne forlenge varigheten når tiltaket brukes i forbindelse med overgang fra skole eller soning i institusjon, som man i dag har i tiltaket arbeid med bistand.

Fredrikstad kommune oppfatter det slik at endringene i høringsforslaget skal bidra til:

- et større mangfold av leverandører av arbeidsmarkedstiltak og mer bredde i bistandstilbud
- å gi brukere større valgfrihet og bedre dekke variasjonen i brukernes avklarings- og oppfølgingsbehov
- bedre kvalitet i tjenestetilbudet ved at man ved anskaffelser får grunnlag for å sette klare krav til kvaliteten på de tjenestene som leveres
- å sikre at flere arbeidsmarkedstjenester anskaffes på samme måte gjennom offentlige anbud i tråd med dagens lovverk
- bedre forutsigbarhet og langsiktighet ved flere tilbydere

Innspill til den varslede stortingsmeldingen høsten 2014

Fredrikstad kommune anbefaler at regjeringens høringsforslag belyses og vurderes fra flere synsvinkler i den kommende stortingsmeldingen. Nedenfor kommenteres regjeringens målsetting med høringsnotatet utfra ulike perspektiver.

Faglig perspektiv

Endringene i kapittel 2 og 5 kan på enkelte punkter bedre arbeidssituasjonen i forvaltningen. Ved flere NAV-kontorer er fordeling av dagens tiltak styrt av innsatsgraden til bruker. Har bruker innsatsgraden «situasjonsbestemt» er valgene avklaring ordinær og oppfølging. Ved innsatsgraden «spesielt tilpasset» kan man benytte Arbeid med Bistand og avklaring skjermet. I tillegg har NAV innsatsgraden «standard», som omhandler ordinære arbeidssøkende. Ved å redusere til to tiltak i stedet for fire vil det bli lettere for NAV-veileder å ha oversikt over hvilke tiltak som gjelder, uavhengig av innsatsgrad.

Endringene vil imidlertid ikke føre til en lettere arbeidshverdag for NAV-ansatte, rent praktisk, da man fortsatt må gjennomføre de samme rutinene ved innsøking til tiltak. Endringene i tiltakene vil ikke påvirke føringer fra Arbeids- og sosialdepartementet. I 2014 er føringene fra Arbeids- og sosialdepartementet at satsningsområdet er brukere i innsatsgruppen «spesielt

tilpasset». Det betyr for NAV Fredrikstad at de har redusert antall tiltaksplasser for personer med innsatsgruppene «standard» og «situasjonsbestemt».

Anbud er tidkrevende og krever ressurser både lokalt og på fylkesnivå. Ved hvert anbud lages en kravspesifikasjon og det gjennomføres forhandlinger med leverandører.

De foreslåtte endringene kan bidra til å sikre at flere arbeidsmarkedstjenester anskaffes på samme måte, gjennom offentlige anbud i tråd med dagens lovverk. Nytt forslag kan bidra til økt valgfrihet i forhold til leverandør av tiltakene, samt bidra til økt grad av lokalt innhold i kravspesifikasjonen. Anbudsutsettingen åpner for nye aktuelle leverandører av tiltakene avklaring og oppfølging. Tidligere leverandører vil med sin opparbeidede kompetanse, stille sterkt ved anbud, så fremt de møter eventuell ny faglig standard.

Endringsforslaget kan bedre kvalitet i tjenestetilbudet ved at man ved anskaffelser får grunnlag for å sette klare krav til kvaliteten på de tjenestene som leveres. Anbudsutsetting av tiltak kan gi konkurranse om å levere høyest faglig kvalitet på gitt kravspesifikasjon. Samtidig kan man risikere at leverandører underpriser sine tjenester for å vinne. Det vil være avgjørende at man i anbudssammenheng vekter faglig kompetanse opp mot pris ved fordeling eksempelvis 70/30 prosent, slik at man går for de leverandører som leverer et godt faglig innhold i sin tjeneste.

Endringen kan medføre mindre kjeding mellom tiltakene innad hos samme leverandør. Eksempelvis Avklaring Skjermet til Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), APS til Arbeid med Bistand (AB) med videre. AB har i dag en varighet på inntil 3 år og lite krav til evaluering av varighet underveis. Ved sammenslåing vil tiltaket ha en varighet på 6 + 6 måneder og ved særlige behov inntil 3 år. Dette vil gi økt press på bruker og jobbkonsulent til å levere i henhold til bestilling, noe som kan slå både positivt og negativt ut i forhold til resultat. Gjennomsnittlig varighet for AB i Fredrikstad er per 27.5.2014 ca. 11 måneder. Slik press kan øke produktivitet eller bidra til kjappe løsninger for å sikre måltall.

Dagens attføringsbedrifter besitter en kompetanse som kan vektes sterkt i anbudssammenheng. Det som savnes i dag er økt arbeidsmarkedskompetanse og nettverk i ordinært arbeidsliv. Dette kan være et faglig krav i fremtidens kravspesifikasjon. Dagens leverandører av skjermede tiltak har ferdig forhandlede rammeplasser på sine tiltak (Avklaring skjermet/AB). I tillegg kjøpes ekstra plasser ved behov. Dette skaper en økonomisk trygghet for leverandørene og en sikker arbeidshverdag for veilederne. Anbudsutsetting kan skape en usikkerhet rundt varighet av tiltaket og antall brukere, og med det en mindre økonomisk trygghet som i liten grad kompenseres gjennom pris per i dag.

Fredrikstad kommune vil i tillegg peke på at det er viktig å legge vekt på de erfaringer som er gjort i andre land når det gjelder å anbudsette denne type tjenester. De viser at faren ved anbudsettelse av denne type tjenester er at de svakeste brukerne skyves ut av ordningene fordi leverandørene vil kunne foretrekke brukere som står nærmere arbeidsmarkedet. Å innhente og utarbeide anbud er komplisert, kompetansekrevende og tar tid. En annen fare er at kompetente yrkesutøvere og organisasjoner utelukkes fra å drive attføringstjenester mens de med stor kompetanse på å skrive anbudsdokumenter vinner fram. Fredrikstad kommune er skeptiske til om økt konkurranseutsetting av arbeidsrettede tjenester vil gi økt kvalitet i de samlede tiltakstilbudene til brukerne og kan ikke støtte et slikt forslag.

Dagens oppfølging og avklaringstiltak har en ramme på 1 år med opsjonsmulighet på 1 + 1 år. Med bakgrunn i dette har flere av dagens leverandører, på anbudstiltak, høy grad av midlertidige engasjementer. Økt anbudsutsetting kan skape usikkerhet på NAV-kontoret rundt hvem som leverer de ulike tjenestene til hvilken tid. Med det overforstående som bakgrunn vil det være avgjørende at man har noe lengre varighet på rammene for tiltakene slik at man sikrer forutsigbarhet for leverandør, NAV og bruker.

NAV har i svært liten grad effektmålt sine tiltak til nå. Tallmaterialet på hva som fungerer og ikke, eksisterer i svært liten grad. Erfaringsmessig ser man i NAV at tett oppfølging skaper resultater, være seg avklaring til arbeid eller til utføre. Erfaringer til nå viser at man må fokusere mer på ordinære arbeidsoppgaver i ordinært arbeidsmarked enn tidligere fokus på skjærmede arbeidsplasser. Individual Placement and Support (oversatt fra engelsk: individuell jobbstøtte (IPS)) viser at mennesker med psykiske lidelser raskere er tilbake i ordinært arbeid ved å fokusere på jobb og ikke trening/praksis.

Samlet sett, og ut fra et faglig perspektiv, finnes det ingen holdepunkter for å si at dette vil føre til bedre måloppnåelse om flere i arbeid/færre på trygd. Dette sett ut i fra manglende effektmålinger på dagens tiltaksbruk. Tiltakssammenslåingen kan likevel føre med seg positive ringvirkninger på sikt, og skape en større inkluderingsforståelse i det ordinære arbeidsmarkedet ved at man benytter seg i større grad av ordinære arbeidsplasser til avklaring.

Brukerperspektiv

Gjennom tiltaksendringen er det mindre tilfeldigheter i forhold til hvilke tiltak som velges for de ulike brukerne. Har man behov for avklaring vil man få dette uavhengig av om man har «situasjons» eller «spesielt tilpasset» innsats i NAV. Det samme vil da gjelde for brukere med behov for tiltaket oppfølging. Tiltakenes form vil derfor ikke bli vesentlig endret etter nytt forslag. Bruker vil med dette ikke merke endringen i like stor grad som beskrevet i høringsbrevet bortsett fra faglig innhold.

Forutsigbarheten for bruker bedres ved å redusere antall arrangører og tiltak, men bruker kan imidlertid stå i fare for å måtte bytte leverandør underveis grunnet nytt anbud. Bruker vil, som tidligere, være med i vurderingen av hvilket tiltak som kan være aktuelt, men vil i liten eller ingen grad få valgfrihet i valg av leverandør. Den individuelle tilpassingen vil først være synlig ved innsøking eller oppstart i det aktuelle tiltaket, være seg avklaring eller oppfølging. Brukermedvirkningen vil da kunne bidra til valg av innhold og fokus underveis i tiltaket, samt vurdering av varighet sett ut i fra bistandsbehov for å komme i arbeid. Samtidig vil dette være styrt gjennom kravet til faglig innhold hos leverandør.

Fordelen med sammenslåingen er som tidligere nevnt at man ikke styres av NAV sin innsatsgrad ovenfor bruker. For bruker vil dette medføre mer oversiktighet i forhold til hvilke tiltak som kan være aktuelle.