



## **Hørings svar fra Frelsesarmeen og Fretex til «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov»**

Frelsesarmeen og Fretex-selskapene er positiv til regjeringens ønske om et enklere tiltakssystem. Frelsesarmeen har siden organisasjonen ble etablert i Norge i 1888, bistått mennesker som av ulike grunner har stått utenfor arbeidslivet. I 1905 startet Frelsesarmeen industrihjemmet Elevator med tilbud om arbeid og overnatting for de mange arbeidsløse i Kristiania. Frelsesarmeen har lang og bred erfaring med å støtte personer på utsiden av arbeidslivet. Gjennom veiledning og bistand med mål om fast og varig jobb i det ordinære arbeidslivet, har Frelsesarmeens attføringsbedrift, Fretex, i dag et bredt attføringstilbud fra Kirkenes i nord til Kristiansand i sør.

**Metodikk.** Fretex, som er Norges største attføringsbedrift, opererer i konkurranse med andre attføringsbedrifter og andre tilbydere. I Fretex møter vi konkurransen med blant annet å videreutvikle, forenkle og standardisere måten vi arbeider på. Metodikken Fretex anvender i arbeidet med jobbsøkere er vesentlig forskjellig fra bare få år tilbake. Basert på metoder som viser økte formidlingsresultat både nasjonalt og internasjonalt, arbeider vi i dag i høyest mulig grad etter «place-and-train»-prinsippet (Supported Employment) i alle tiltak.

**Nettverk.** Målgruppene vi jobber med er bestemt av NAV som innsøker. Vårt utgangspunkt er at alle har en plass i arbeidslivet, gitt individuelt tilpasset bistand, og vi har et bredt kontaktnett av samarbeidsbedrifter over hele landet som ser denne måten å rekruttere på som verdifullt, effektivt og lønnsomt.

**Bedre resultater.** Regjeringen ser ut til å legge til grunn at resultatene som er levert fra dagens aktører i attføringsbransjen er dårlige. Realiteten er at resultatene som leveres i Arbeid med bistand (fra forhåndsgodkjente tiltaksleverandører) er økende, og høyere enn resultatene i Oppfølging (anbud), til tross for at målgruppen i Oppfølging regnes som enklere å få ut i fast arbeid. Overgang til arbeid fra AB var i 2013 46,3 prosent, for Oppfølging 37,9 prosent. Fra Fretex kom 45 prosent flere mennesker i arbeid i 2013 enn året før.

### **Konsekvensutredning og helhet mangler**

Når framtidens struktur og løsninger på attføringsfeltet skal utvikles, må tiltakene som gjennomføres være en del av en helhet. Frelsesarmeen og Fretex savner en konsekvensutredning av Regjeringens forslag til tiltak. Endringene som foreslås bør vurderes i en helhetlig løsning for attføringsfeltet, aller helst samlet i en Stortingsmelding.

Våre øvrige innspill følger høringsforslagets struktur.

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

Utdrag fra høringen: Regjeringen ønsker ett avklaringsstilbud og ett oppfølgingstilbud som omfatter både sykemeldte arbeidstakere, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Individuelle behov skal avgjøre hvilket tilbud man får, ikke hvilken gruppe man tilhører. Leverandørens kompetanse er avgjørende for kvaliteten.

**Innspill:**

- Vi er enige i behovet for forenkling av tiltaksstruktur. Dagens tiltaksstruktur kan gi avbrudd og lang ventetid mellom tiltak. Dette er både ødeleggende for jobbsøkers motivasjon, og for effekten av arbeidet som er gjort i forkant av avbrudd.
- Tiltaksforenklingen som foreslås i høringen er imidlertid kun «horisontal» mellom like tiltak, og innebærer ingen forenkling for de jobbsøkerne som har behov for mer enn enkelttiltak. Den «vertikale» forenklingen, som må til for å gjøre tiltaksstrukturen sømløs og forenklet for jobbsøkere som har behov for mer enn ett tiltak, mangler.
- Det er videre en generell tendens til å se isolert på hvert enkelt tiltak når man konkluderer med hvilke som har best effekt på formidlingsresultat. Gode formidlingsresultat i Arbeid med bistand (AB) skyldes ofte effekten fra andre tiltak før AB, altså tiltak som Avklaring og/eller Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS).
- Vi er positive til at det er individuelle behov som skal avgjøre hvilket tilbud en jobbsøker får. Dette betinger at vi får den fleksibiliteten og de ressursene som er nødvendige for å gi individuelt tilpasset bistand. Det betinger også en «vertikal» forenkling og sømløshet, som nevnt over.
- Regjeringen påpeker at valg av arbeidsmarkedstiltak skjer ut fra andre kriterier enn hva som er best for den enkelte jobbsøker. Vår erfaring er at dette ofte skyldes ventelister hos NAV, mer enn et komplekst system. I noen tilfelle skyldes det også manglende bestillerkompetanse hos NAV

**2. Flere leverandører gir økt valgfrihet for brukerne**

**Utdrag fra høringen:** *Et bredere spekter av tilbydere vil gi større valgfrihet og økt mangfold i tjenestetilbudet, og legge til rette for en best mulig individuell tilpasning av tjenesten. «Jo flere aktører, jo bedre vil man kunne dekke variasjonen i brukernes avklarings- og oppfølgingsbehov». Regjeringen har ambisjon om å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena, og mener det viktig for tjenesteutviklingen på arbeidsmarkedsområdet at flere aktører slipper til. Dette gjelder bemannings- og rekrutteringsbyråer og ulike ideelle/sosiale entreprenører.*

**Innspill:**

- Det gjentas stadig at bemannings-/rekrutteringsbyråer ønskes inn i tjenestetilbudet, samt at man ønsker at flere arbeidsgivere i større grad stiller tiltaksplasser til disposisjon. Dette er ikke nytt. Både AB og Oppfølging bygger på direkte utplassering i eksternt arbeidsliv («place-and-train»), med bistand fra tiltaksleverandør. Vi har også i mange år har samarbeidet med flere rekrutteringsbyrå, når dette har vært hensiktsmessig.
- Forutsatt dagens tiltaksstruktur, der man ikke gjør forenklinger «vertikalt» for sømløse tiltaksløp, kan flere leverandører gi hyppigere skifter og mindre kontinuitet for jobbsøkere som har behov for mer enn enkelttiltak.
- Vi konkurrerer allerede i dag om mange anbud, og er positive til konkurranse. Erfaringene til nå viser imidlertid at anbud i seg selv ikke gir flere tilbydere, snarere tvert i mot. Vår erfaring er at det kan gi færre og større tilbydere.
- Anbudsutsetting kan også ha flere negative effekter. Breidahl og Larsen viser til at anbudsutsetting av denne type tjenester fører til lavere innovasjon, lavere grad av investeringer og dårligere samarbeidsforhold mellom innkjøper og tilbyder (Breidahl & Larsen, 2014, kommende i European Policy Analysis). Samtidig viser en undersøkelse blant attføringsbedrifter som driver tiltaket Arbeid med bistand, at det er fire forhold

som er spesielt viktige for høye formidlingstall: samarbeid med NAV, samarbeid med næringslivet, ventetid før og under tiltaksperioden, samt ledelse og organisering (Arbeidsforskningsinstituttet, 2013). Svaret er derfor mer samarbeid, ikke konkurranseutsetting.

### 3. Hensyn til kvalitet og langsiktighet

Utdrag fra høringen: «For å sikre at Arbeids- og velferdsetaten inngår avtaler med de beste leverandørene, og at rammebetingelsene gir forutsigbarhet og mulighet for kompetanseutvikling, vil det være relevant å se nærmere på hvilke krav som kan stilles i utlysningen av anbudet og hvilke vilkår som bør inngå i selve kontraktene. Et tiltak for å sikre kvaliteten er å stille krav til tiltakstilbyderens kompetanse og kunnskaper om metoder for inkludering i arbeidslivet... Ved å inngå flerårige, men tidsavgrensede avtaler med leverandørene, vil man bidra til forutsigbarhet både for brukere og leverandører samtidig som hensynet til fornyelse og utvikling blir tilgodesett.»

#### Innspill:

- Anbud kan medføre behov for raske omstillinger i bedriftene når det gjelder opp- og nedbemanning. Dette er ikke spesielt for vår bransje, og er slik sett ikke et godt argument mot konkurranseutsetting. Det vi imidlertid tror kan være en konsekvens, er at jobbene blir mer usikre, at fagmiljøene løses opp og at kvaliteten dermed blir dårligere
- Det hevdes at NAV legger mer vekt på kvalitet enn pris i anbudskonkurranser. Vår erfaring er at dette oftest er motsatt. Det siste eksemplet er fra det nylig utlyste anbudet på «Forsøk med Supported Employment» i Buskerud. Bedriften med høyest vurdert kvalitet kom på tredje plass, og bedriften med laveste pris vant. Press på priser/økonomi kan gi store utslag på lønn og arbeidsvilkår hos tiltaksleverandørene, med flere midlertidige og kortvarige ansettelser som resultat, jf. utvikling AMO-kurs.
- Vi ønsker økt forutsigbarhet knyttet til hvor mye NAV virkelig vil kjøpe, og ikke kun hvilke anslag NAV har. Her trengs en forpliktelse fra NAV.
- Leverandørene må dokumentere kvalitet og metode. Det må sikres at tiltaksleverandører som har gode resultater og høy gjennomføringsevne stiller sterkt i anbudskonkurranser, slik at gode fagmiljø stimuleres. Vår erfaring er at tidligere erfaringer/referanser ikke er et kriterium som vektlegges i dagens anbudskonkurranser
- Personer søkt inn i Avklaring har tradisjonelt vært de jobbsøkerne som har stått lengst unna arbeidsmarkedet. Den erfaring og kompetanse tiltakstilbyderne har bygget opp over langt tid for å møte den enkelte, må sikres ved en eventuell anbudsutsettelse. Samme krav må stilles til alle tilbydere både med hensyn til kompetanse og kunnskaper om metoder.
- Dagens tiltaksleverandører har krav til kvalitetssystemer (Equass). Alle tilbydere i en anbudskonkurranse må møtes med samme krav.
- Det må defineres bedre hva som regnes som gode resultater. Bestillingen er utydelig i dag, og sammenligning av formidlingsresultat blir vanskelig med ulike grupper.

#### 4. Økonomiske konsekvenser

Utdrag fra høringen: Regjeringen viser til at prisene i anbudsmarkedet for de aktuelle tjenestene har ligget noe over tilskuddsnivå på det skjermede tiltaksmarkedet, og at dette tilsier at prisene for de aktuelle tjenestene på sikt kan gå noe opp. Videre viser Regjeringen til erfaring fra det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket som viser at prisen har sunket etter hvert som markedet har blitt mer etablert. På lengre sikt forventes det at økt bruk av anbud vil medføre reduserte kostnader til de aktuelle tjenestene. For NAV vil færre og mer robuste tiltak gjøre det enklere å finne egnede tiltak, og frigjøre tid til oppfølging av brukerne.

#### Innspill:

- Regjeringen forventer at økt bruk av anbud vil medføre reduserte kostnader i de aktuelle tjenestene. En gjennomgang av konsekvenser for prisnivået ble tatt i forbindelse med Brofoss-utvalget (NOU 2012:6). Her ble det kommentert at prisene på tiltak anskaffet ved anbudskonkurranser viste stort sprik, og ikke så ut til å være lavere enn prisene på tiltak forbeholdt skjermete virksomheter. Dette gjaldt de anbudsutsatte tiltakene ARR, Oppfølging og Avklaring, som til tross for at deltakerne står antatt nærmere arbeidslivet enn deltakere i de skjermete tiltakene, likevel var dyrere.
- Økt anbudsutsetting medfører i tillegg økte transaksjonskostnader, da man bruker mer ressurser i NAV for å kjøpe inn tiltaksplasser
- Dagens tiltaksleverandører har krav knyttet til uttak av utbytte. Alle tilbydere i en anbudskonkurranse må møtes med samme krav

#### **Konklusjon**

Regjeringens ønske om forenkling av tiltaksstrukturen er positivt, og en forenkling er nødvendig. For at forenklingen skal bli effektiv og sømløs, og dermed komme jobbsøkere til gode, må det imidlertid gjøres mer enn å slå sammen tiltak horisontalt. Frelsesarmeen og Fretex mener derfor at forenklingen må vurderes helhetlig sammen med øvrige tiltak, fortrinnsvis i en ny Stortingsmelding.

Regjeringens ønske om flere tiltaksleverandører for økt konkurranse er i utgangspunktet positivt. Frelsesarmeen og Fretex er imidlertid skeptisk til en generell anbudsutsetting uten at konsekvensene er utredet.

Sandnes, 9. juli 2014



Trond Ivar Vestre  
Konsernsjef  
Fretex Norge AS



Lindis Evja  
Sosijsjef  
Frelsesarmeen