



Porsgrunn kommune

Personal- og organisasjonsutvikling

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8090 Dep.

0030 OSLO
0030 OSLO
postmottak@asd.dep.no

Deres ref.
14/1820

Vår ref.
14/03649-5

Dato
22.08.2014

Melding om vedtak: Høring - Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Formannskapet har behandlet saken i møte 21.08.2014 sak 70/14

Vedtak

1. Porsgrunn kommune har ingen innsigelser mot å slå sammen de fire nevnte tiltakene til to, jf. Departementets forslag.
2. Porsgrunn kommune anbefaler ikke at arbeid med bistand (AB) settes ut på anbud.
3. Ved å sette ut disse tjenestene på anbud vil det på sikt kunne øke graden av midlertidige ansettelser/prosjektansettelser i tiltaksbedriftene, og det mener vi kan påvirke kvaliteten på leveransene i negativ retning.

Med hilsen

Dag Steen Hansen
Rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk.

Postadresse

Porsgrunn kommune
Postboks 128
3901 Porsgrunn

Besøksadresse

Storgate 153
3915 Porsgrunn
www.porsgrunn.kommune.no

Telefon: 35 54 70 00
Telefaks: 35 55 01 50
Epost: postmottak@porsgrunn.kommune.no

Bankgiro:
Org.nr.: 939991034

Kopi: Arbeids- og sosialdepartementet /v Nina Beate Rasch-Olsen

Antall vedlegg:

Mottaker
Arbeids- og
sosialdepartementet

Kontaktperson

Adresse
Postboks 8019
Dep

Postnummer
0030 OSLO

Epost
postmottak@asd.dep.no

Arkivsak-dok. 14/03649
Arkivkode
Saksbehandler Dag Steen Hansen

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kommunalt samarbeidsråd for funksjonshemmede	18.08.2014	29/14
2 Utvalg for helse og omsorg	19.08.2014	35/14
3 Formannskapet	21.08.2014	70/14

SAKSPROTOKOLL

HØRING - ET ENKLERE TILTAKSSYSTEM TILPASSET BRUKERNES BEHOV

Formannskapet har behandlet saken i møte 21.08.2014 sak 70/14

Møtebehandling i formannskapet 21.08.14:

Forslag fra utvalg for helse og omsorg ble tatt opp:

1. Porsgrunn kommune har ingen innsigelser mot å slå sammen de fire nevnte tiltakene til to, jf. Departementets forslag.
2. Porsgrunn kommune er bekymret for utviklingen som kan følge av å sette tjenestene ut på anbud.
3. Ved å sette ut disse tjenestene på anbud vil det på sikt kunne øke graden av midlertidige ansettelse/prosjektansettelse i tiltaksbedriftene, og det mener vi kan påvirke kvaliteten på leveransene i negativ retning.

Ordføreren foreslo å endre punkt 2 slik:

2. Porsgrunn kommune anbefaler ikke at arbeid med bistand (AB) settes ut på anbud.

Votering

Rådmannens opprinnelige forslag fikk 4 stemmer (H, Frp og 1 BnP)

Utvalg for helse og omsorg sitt forslag med endring i punkt 2 vedtatt slik:

Punkt 1 enst vedtatt, punkt 2 og 3 vedtatt med 8 mot 5(Frp, 1 BnP, Krf og H)

Vedtatt

1. Porsgrunn kommune har ingen innsigelser mot å slå sammen de fire nevnte tiltakene til to, jf. Departementets forslag.
2. Porsgrunn kommune anbefaler ikke at arbeid med bistand (AB) settes ut på anbud.
3. Ved å sette ut disse tjenestene på anbud vil det på sikt kunne øke graden av midlertidige ansettelse/prosjektansettelse i tiltaksbedriftene, og det mener vi kan påvirke kvaliteten på leveransene i negativ retning.

Arkivsak-dok. 14/03649-1
Saksbehandler Dag Steen Hansen

Saksgang
Utvalg for helse og omsorg
Formannskapet

Møtedato
19.08.14
21.08.14

HØRING - ET ENKLERE TILTAKSSYSTEM TILPASSET BRUKERNES BEHOV

Rådmannens innstilling

Porsgrunn kommune har ingen innsigelser mot å slå sammen de nevnte fire tiltakene til to, jf. departementets forslag, eller å legge denne type tiltak ut på anbud.

Vedlegg

1. Høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet dat. 13.05.2014
2. Høringsnotat fra Arbeids- og sosialdepartementet
3. Utkast til forskrift fra Arbeids- og sosialdepartementet
4. Høringsuttalelse fra tiltaksbedriftene Keops og GREP dat. 30.06.2014

Referanser i saken

Høringsbrev og –notat fra Arbeids- og sosialdepartementet

Bakgrunn

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt på høring forslag til enkelte endringer i de arbeidsrettede tiltakene, dvs. tiltak som styres gjennom statlige NAV.

Fristen for høringsuttalelse er mandag 04.08.2014. Administrasjonen har søkt departementet om utsettelse på høringsfristen med henblikk på behandling av saken i Utvalg for helse og omsorg 19.08.2014 og i Formannskapet 21.08.2014, og har blitt innvilget utsettelse til å sende elektronisk hørings svar til 22.08.2014.

Departementet ber i høringsbrev dat. 13.05.2014 om at forslagene blir lagt fram for underliggende enheter, etater, medlemsorganisasjoner mv. Det er ut fra dette innhentet kommentarer til høringsforslagene fra NAV Porsgrunn og tiltaksbedriftene Keops og GREP.

Saksfremstilling

I høringsnotatet foreslås det å forenkle og slå sammen ordninger innenfor avklarings- og oppfølgingsområdet (som styres av statlig NAV);

- at Avklaring i ordinær virksomhet og Avklaring i skjermet slås sammen til ett tiltak
- at tiltakene Oppfølging og Arbeid med bistand (AB) slås sammen til ett tiltak

Samtidig foreslås det å anskaffe disse tjenestene gjennom en ordinær anbuds-konkurranse.

Flere aktører og økt mangfold

I Norge i dag mottar allerede om lag 2 600 personer avklarings- og oppfølgingstjenester som er anskaffet ved anbud, mens om lag 9 500 personer mottar avklarings- og oppfølgingstjenester levert av attførings- og vekstbedrifter, og som er finansiert gjennom NAV (stat).

Ulike ideelle organisasjoner, private aktører og sosiale entreprenører vil med dette forslaget, kunne delta i konkurransen om å levere gode avklarings- og oppfølgingstjenester.

Med flere leverandører og konkurranse om å levere disse tjenestene, forventer regjeringen økt mangfold av leverandører og større spenn i det samlede tiltakstilbudet til brukerne. Forslaget dreier seg om å forenkle et tjenesteområde med langt på vei overlappende og identiske tjenester hvor bruk av anbud allerede er tatt i bruk. Med dette blir også alle anskaffelsene av avklarings- og oppfølgingstjenester i tråd med lovverket.

Stortingsmelding

I høringsnotatet foreslås ingen endringer i andre arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer ingen endringer i tiltakene som skal gi tilbud om varig tilrettelagte arbeidsplasser eller tilbud om et spesielt tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø til brukere som står lenger unna arbeidsmarkedet. En bredere drøfting av behovet for endringer i de arbeidsrettede tiltakene, vil komme i gjennomgangen av virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken i den varslede stortingsmeldingen om strategier og tiltak for at flere skal kunne ta del i ordinært arbeidsliv.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at de skisserte forslagene til forenklinger i regelverket for arbeidsmarkedstiltakene, ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig karakter.

Formålet med begge de to avklaringstiltakene som slås sammen, er å få klarlagt behov for arbeidsrettet bistand. Dette endres ikke ved sammenslåingen. Tilsvarende endres ikke formålet for de to oppfølgingstiltakene som er å gi arbeidssøkere formidlingsrettet bistand til å komme i arbeid, samt gjøre det lettere for arbeidstakere å beholde arbeidet. Ingen brukere som deltar på de berørte tiltakene skal miste tiltaksplassen sin fra Arbeids- og velferdsetaten som følge av omleggingen. Brukere som er inne i ordningen når omleggingen trer i kraft, skal kunne fortsette tiltaksløpet sitt i tråd med det som er avtalt mellom brukeren og Arbeids- og velferdsetaten. I høringsnotatet foreslås ingen endringer i andre arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer blant annet at det ikke gjøres endringer i tiltakene som skal gi tilbud om varig tilrettelagte arbeidsplasser eller tilbud om et spesielt tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø til brukere som står lenger unna arbeidsmarkedet.

Arbeidsmarkedstiltakene vil fortsatt bli finansiert innenfor rammebevilgningen til arbeidsmarkedstiltakene. Prisene i anbudsmarkedet for de aktuelle tjenestene har ligget noe over tilskuddsnivået på det skjermede tiltaksmarkedet. Dette tilsier at prisene for de aktuelle tjenestene på kort sikt kan gå noe opp. Erfaring fra det

anbudsbaserte oppfølgingstiltaket viser imidlertid at prisen har sunket etter hvert som markedet har blitt mer etablert, og prisen for dette tiltaket lå i 2013 under tilskuddet for det tilsvarende tiltaket kjøpt direkte fra skjermede virksomheter. På lengre sikt forventes det at økt bruk av anbud, vil medføre reduserte kostnader knyttet til de aktuelle tjenestene. For Arbeids- og velferdsetaten vil færre tiltaksvarianter og mer robuste tiltak, gjøre det enklere å finne fram til egnede tiltak og frigjøre tid til nødvendig oppfølging av brukerne.

Med flere leverandører og konkurranse om å levere arbeidsrettede tjenester, vil det kunne være attførings- og vekstbedrifter som risikerer å miste avtaler med Arbeids- og velferdsetaten om tiltaksplasser. Det vil stille krav både til bedriftene og eiernes omstillingsdyktighet. Departementet vil i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og involverte aktører, vurdere hensiktsmessige overgangsordninger for innfasingen av endringene slik at attførings- og vekstbedriftene gis tid til omstilling.

Det vises for øvrig til vedlagte høringsbrev og –notat.

Kommentarer fra NAV Porsgrunn

Administrasjonen har fått følgende synspunkter på forslagene fra NAV Porsgrunn:

Det synes fornuftig å forenkle tiltakssystemet, ved å slå sammen 4 tiltak til 2.

NAV har i dag 46 ulike statlige tiltak, og det kan være forvirrende for både brukere og ansatte med så mange tiltaksvarianter.

Avklaringstiltak brukes i veldig liten grad i Telemark, og en sammenslåing av avklaringstiltak vil ha få lokale konsekvenser.

En sammenslåing av Oppfølgingstiltaket og Arbeid med bistand (AB) vil isolert sett ha få konsekvenser for tiltaksinnholdet, men det er et prinsipielt viktig spørsmål om Arbeid med bistand (AB) bør settes ut på anbud.

NAV i Telemark bruker hvert år ca. kr 265 mill. i forbindelse med tiltak til brukerne, bl.a. avklaring, kompetanse og arbeidsrettede tiltak, primært for å bistå brukerne ut i arbeid.

Nesten 50 % av disse tiltakene og midlene er bundet opp i lokale tiltaksbedrifter som GREP AS, Keops KF og Nopro på Notodden, og hvor NAV har liten fleksibilitet til å benytte andre bedrifter som kan levere annen kvalitet og/ eller bedre resultater.

Det er ønskelig fra NAV sin side å kunne bruke anbud for både å diskutere kvalitet og pris, og heve resultatet for brukerne.

NAV Porsgrunn tror at de to lokale bedriftene som blir berørt av dette, dvs. GREP AS og Keops KF, er godt forberedt.

De har gjennom de siste årene fått sterke krav til formidlingsresultat og har levert til dels meget gode resultater.

De fremstår med en arbeidsrettet innstilling, har god metodikk og har et godt nettverk ut mot arbeidsgivere.

Riksrevisjonen kom i juni 2014 ut med en rapport som kritiserte NAV,

bl. a fordi NAV sin oppfølging og NAV sine tiltak ikke er arbeidsrettede nok.

En slik endring av tiltak som departementet foreslår i høringen,

vil på nasjonalt nivå kunne bidra til at tiltakene i Norge vil bli mer arbeidsrettet og målfokusert.

Men dersom det blir endringer, og GREP AS eller Keops KF ikke når opp i

konkurransen/ anbudene, sitter tiltaksbedriftene (og delvis kommunen) igjen med et arbeidsgiveransvar for sine ansatte.

På sikt vil en anbudsløsning kunne øke graden av midlertidige ansettelser/ prosjektansettelser i tiltaksbedriftene, noe som kan bidra til å redusere kvaliteten i tilbudene. Dersom regjeringen velger å gå for en anbudsløsning blir det derfor viktig at man har litt langsiktighet i kontraktene, og ikke kortvarige anbudsperioder.

Kommentarer fra tiltaksbedriftene Keops KF og GREP AS

Administrasjonen har også mottatt kommentarer fra tiltaksbedriftene Keops og GREP, jf. vedlegg 4 i saken.

Keops KF er en kommunal virksomhet med Porsgrunn kommune som arbeidsgiver. GREP er et AS, og bedriften har selv arbeidsgiveransvaret.

Rådmannens vurdering

Tiltakene Avklaring i ordinær virksomhet og Avklaring i skjermet virksomhet brukes i meget liten grad i Telemark. Det dreier seg om 12 – 13 brukere i løpet av ett år i fylket. En sammenslåing av disse tiltakene vil trolig få meget små lokale konsekvenser.

Oppfølging er et tiltak som kan være aktuelt for brukere som trenger støtte for å klare å skaffe eller beholde en jobb, og som har behov for mer omfattende oppfølging enn NAV kan tilby. Tiltaket har til nå vært kjøpt gjennom anbud.

NAV Porsgrunn har pr i dag ca. 20 deltakere i Oppfølgingstiltak.

Arbeid med bistand (AB) er et tiltak som skal hjelpe brukere til å få jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, selv om man har en nedsatt arbeidsevne p.g.a. sykdom/ skade.

I Arbeid med bistand kan man få hjelp av en tiltaksarrangør til å finne en arbeidsplass i tråd med sine muligheter.

AB har til nå vært fordelt fra NAV til lokale tiltaksbedrifter (uten anbud/ konkurranse), f eks i Porsgrunn har GREP AS 102 plasser og Keops KF 72 plasser.

Oppfølgingstiltaket og Arbeid med bistand dekker omtrent samme deltakergruppe. Dersom man slår sammen tiltakene og har et fleksibelt tiltaksreglement, vil man kunne ivareta deltakerne som tidligere, og endringen vil ha små faglige konsekvenser.

Hovedutfordringen for Porsgrunn kommune (og Keops KF og GREP AS) er størst dersom man velger å legge ut dette tiltaket på anbud i en åpen konkurranse.

For det første vil de lokale tiltaksbedriftene kunne tape anbud, og bedriftene sitter da igjen med arbeidsgiveransvar for ansatte som ikke kan fortsette oppdraget.

Keops KF er en kommunal virksomhet og Porsgrunn kommune har et arbeidsgiveransvar, i forbindelse med AB gjelder det 6 ansatte.

Gre AS har selv arbeidsgiveransvaret.

For det andre er det et spørsmål om anbud og konkurranse vil bedre innhold og kvalitet i tiltakene. I sitt vedlegg henviser GREP AS og Keops KF til flere kilder som ikke er enige i departementets vurderinger, og hevder at anbud kan virke mot sin hensikt.

NAV Porsgrunn på sin side mener at dette er nødvendige endringer, og at de lokale tiltaksbedriftene er godt forberedt. Samtidig påpeker NAV at dersom det blir anbud/konkurranse, må det sikres langsiktighet i kontraktene for å ivareta kvalitet.

Etter en samlet vurdering har rådmannen har ingen merknader til forslaget om å forenkle og slå sammen ordninger innenfor avklarings- og oppfølgingsområdet. En har heller ingen merknader til forslaget om å anskaffe tjenestene gjennom en ordinær anbudskonkurranse.

Forslag til innstilling framgår av sakens s. 1.

Høring – Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov

Kommentarer og innspill fra GREP og Keops til Ingrid Kåss og Porsgrunn kommune dat. 30.06.2014

- **Flere aktører**

Attførings- og Vekstbedriftene i Norge støtter målet om et enklere tiltakssystem, og har heller ikke noe i mot konkurranse generelt. Men når statsråd Eriksson hevder at det er nødvendig med anbud for å slippe til Kirkens Bymisjon, Røde Kors, Pøbelprosjektet og sosiale entreprenører, så er ikke det riktig. Disse er allerede aktører, eller de kan bli det i økende grad, uten anbudsutsetting, fordi de er forhåndsgodkjente tiltaksleverandører med utbytteforbud. I høringsnotatet legger man vekt på at også kommersielle leverandører kan bidra. Det er sterk skepsis til om anbud bør brukes der det ikke er snakk om et reelt marked, og for personer med nedsatt arbeidsevne.

- **Økt mangfold – erfaringer som er gjort andre plasser**

Ikke gjenta våre feil, uttaler Michael Evans i Aftenposten 18. juni. Han har mangeårig erfaring som president i European Union of Supported Employment. «Det er med undring jeg har fulgt nyheten om at den norske regjeringen ønsker å sette tiltak for arbeidssøkere med særlige behov ut på anbud. Etter det jeg forstår håper man dette vil gi større mangfold av tiltaksarrangør, innovasjon og bedre tilbud til deltagerne.» Det er ikke lett å finne eksempler på at anbud på dette feltet har ført til større mangfold av leverandører, mer innovasjon eller bedre resultater. Men det er mange eksempler på det motsatte. De ideelle aktørene Eriksson bruker som argument for å innføre anbud, er de første som forsvinner. Se for eksempel Danmark. Usikkerhet om fremtidig finansiering gir ingen incentiver til å investere i kompetanse og gode prosesser som kan gi brukerne er bedre tilbud. Det blir vanskelig å bygge opp og beholde kompetansemiljøer.

- **Stortingsmelding**

Selv NHO, som prinsipielt er for anbud på de fleste områder, mener at forslaget til tiltaksforenkling bør vente til det blir en bred gjennomgang av attføringsfeltet i Stortinget, i form av en ny Stortingsmelding, hvor også forholdet mellom NAV og tiltaksbedriftene bør drøftes. Et godt samarbeid mellom NAV og bedriftene er helt nødvendig for å oppnå gode resultater, og siden anbud fordrer avstand mellom innkjøper og tilbyder, kan bruk av anbud gjøre det vanskeligere å nå målene om å få flere i arbeid.

- **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Eriksson vil slå tiltak for brukere med omfattende bistandsbehov sammen med tiltak for brukere med moderate bistandsbehov. Dermed mister de mest

utsatte brukerne den særlige beskyttelsen de i dag har. To av de viktigste problemene i de landene anbud er innført er creaming og parking. Anbud gir dårlige incentiver til å ta inn de svakeste brukerne (creaming) og også svake incentiver til å bruke ressurser på deltakere med store bistandsbehov når de først er tatt inn (parking). Ser vi til land som UK, Danmark eller Nederland har vi svært mange eksempler på dette.

I høringsnotatet nevnes ikke en gang eierskap. Svært mange av kommunene ser attføringsbedriftene som en integrert del av det samlede velferdstilbudet (NIVI-undersøkelsen). I hvilken grad vil kommunene fortsatt ønske å stå som eiere hvis anbud innføres? Hvilke konsekvenser vil anbud ha for å gi innbyggerne et helhetlig tilbud? Hvilke budsjettmessige konsekvenser vil det ha at færre personer med nedsatt arbeidsevne sannsynligvis vil få et statlig finansiert tilbud om attføring? Ved å sette «halvparten» av tiltakene til attføringsbedriften på anbud, øker eierrisikoen for kommunen. Det blir også mer krevende å skape positiv økonomi i bedriften når den reduseres så dramatisk, samtidig som det ikke er andre løsninger for kommunen for de tiltakene som er igjen. Mange kommuner som eiere ønsker ikke å konkurrere med private aktører om oppdrag. De tvinges med dette til denne konkurransen eller å «halvere» driften i attføringsbedriften.

Anbud undergraver arbeidet med tiltaksforenkling. Hvis deler av tilbudet til deltakerne settes ut på anbud blir det umulig å gi deltakerne sømløse løp fra start til mål, og vi blir ikke kvitt de lange ventetidene mellom tiltak som i dag ødelegger svært manges mulighet til å komme tilbake i arbeid.

Erfaringene som GREP og Keops har gjort viser at det noen ganger er nødvendig å bruke tid for å få en fast forankring i arbeidslivet – særlig hvis man har stått utenfor lenge. Muligheten for dette reduseres dersom de nye tiltakene kjøres i form av mer kortsiktige AMO-kurs. Vi tror også at den bredden av kompetanse og fagmiljøer som tiltaksbedriftene i dag har, er viktig for å lykkes. Det nasjonale prosjektet, Ringer i vannet, fortjener også mer tid før man endrer rammene for det tiltaket som først og fremst benyttes i dette prosjektet, nemlig Arbeid med Bistand.

Regjeringens forslag er først og fremst preget av at det mangler en helhetlig analyse av konsekvensene, og endringene som foreslås er ikke marginale. Det dreier seg om mange tiltaksplasser. Sammenlåing av tiltak designet for ulike brukergrupper, og den foreslåtte bruken av anbud for å kjøpe inn tiltaket, vil ha stor betydning for NAV, brukerne, tiltaksarrangører, og for eierskapet. Forslag med så langtrekkende konsekvenser bør behandles i høstens stortingsmelding, og ikke presenteres som en mindre forskriftsendring.

Til slutt Norvald Mo, rådgiver i Fellesforbundet som sier følgende til saken:

«Det er mye i vårt samfunn det offentlige ikke bør ta seg av, men det å overlate oppfølging og opplæring av mange av de mest sårbare gruppene i samfunnet til de med profittformål, er heilt feil.